



Compendio de investigaciones en materia de Administración Pública

Coordinadores:
Alejandro Romero Gudiño
Leonardo A. Bolaños Cárdenas



**COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF**

UEC



INAP

**INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.**

Compendio de
investigaciones en materia de
Administración Pública

Compendio de investigaciones en materia de Administración Pública



**COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF**

UEC



INNAP

**INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.**

**Compendio de investigaciones en materia de
Administración Pública**

Coordinadores:

Alejandro Romero Gudiño
Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas

Autores: Maestro J. Jesús Espinosa Romero
Maestra María Laura Fuentes Díaz
Maestro Jorge Ricardo Jiménez Ramírez
Maestro Jesús Onofre Ortíz
Maestro Carlos Arturo Rocha
Maestro Mario Iván Rueda Mateos
Maestra Karime Yolanda Athie Ortíz
Maestro Rolando Exiquio Treviño Alba
Maestra Margarita Rodríguez Ruiz
Maestra Minerva Castillo Rodríguez
Maestro Francisco Enrique Tolsá Rivera

ISBN: 978-607-97934-0-1

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
Unidad de Evaluación y Control
LXIII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión 66, edificio "F" Piso 2
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza
C.P. 15969, México, D.F.

Cuidado de la edición:

Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas
Jovita Mata Rosas

Diseño de portada:

D3 Ediciones SA de CV/ Josué García de la Fuente

Diseño y formación de interiores:

D3 Ediciones SA de CV/ Ana Karina Mendoza Cervantes

México, 2018.

Impreso en México. *Printed in Mexico*

Índice

Presentación	
Diputado Luis Maldonado Venegas	7
Análisis del alcance técnico de los procedimientos de auditoria aplicados por la Auditoría Superior de la Federación en la revisión de los recursos del "Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal" Periodo 2010-2013	
Maestro J. Jesús Espinosa Romero	13
Propuesta de modelo de gestión de capital humano en la Cámara de Diputados	
Maestra María Laura Fuentes Díaz	173
Análisis de las normas de adquisiciones arrendamientos y contratación de servicios de las cámaras que integran el Poder Legislativo.	
Una propuesta para la homologación	
Maestro Jorge Ricardo Jiménez Ramírez	237
El proceso de revisión de la Cuenta Pública 2011 y la actuación de la Auditoría Superior de la Federación: resultados e impactos	
Maestro Jesús Onofre Ortiz	363

Representación jurídica de los Grupos Parlamentarios en el Congreso de la Unión Maestro Carlos Arturo Rocha Espinosa de los Monteros	407
Participación de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) en el Sistema Nacional Anticorrupción Maestro Mario Iván Rueda Mateos	459
Los adultos mayores y su derecho a la salud Maestra Karime Yolanda Athie Ortíz	513
La figura de caución como una herramienta en la prevención del manejo de recursos económicos Maestro Rolando Exiquio Treviño Alba	581
Diseño e implementación de políticas de operación para el programa U006 subsidios federales para organismos descentralizados estatales. Caso Educación Superior de la UAPE Maestra Margarita Rodríguez Ruiz	615
El intercambio de servicios de salud: Factor estructural en el sistema de salud en México Maestra Minerva Castillo Rodríguez	679
Umbral de las responsabilidades Administrativas frente al Sistema Nacional Anticorrupción Maestro Francisco Enrique Tolsá Rivera	771



Presentación

Diputado Luis Maldonado Venegas

Existe un par de disposiciones relativas a la preparación del personal que presta sus servicios en la Unidad de Evaluación y Control, órgano técnico de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Me refiero al artículo 109 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación donde se establece la obligación de cumplir con los perfiles académicos de especialidad que se determinen en su Reglamento, preferentemente en materias de fiscalización, evaluación del desempeño y control; disposición que guarda continuidad con el artículo 35 del Reglamento Interior de la UEC que dispone una estrategia permanente de especialización técnica y profesionalización.

Así, las diferentes iniciativas que buscan contribuir con la especialización profesional del personal responden al cumplimiento de estas disposiciones legales y a la determinación de aportar nuevos recursos, como resultado de la gestión del conocimiento, al desempeño de la Comisión de Vigilancia.

Este libro es producto de varios convenios de colaboración con reconocidas Instituciones de Educación Superior que han aportado el talento de sus docentes, el alto nivel de su investigación y el rigor académico necesario para culminar exitosamente varios programas de posgrado. Los órganos de gobierno de la Cámara decidieron que estos convenios fueran suficientemente amplios para propiciar la participación de Diputadas y Diputados, asesores de los grupos parlamentarios, servidores públicos de diversas áreas, así como personal adscrito a la Unidad de Evaluación y Control.

El libro contiene once monografías que han sido reconocidas en otros tantos sínodos académicos tanto de la Universidad Anáhuac, como del Instituto Nacional de Administración Pública para la obtención de la Maestría en Administración Pública.

Estos trabajos son: *Propuesta de modelo de gestión de capital humano en la Cámara de Diputados* de María Laura Fuentes Díaz; *Análisis de las normas de adquisiciones arrendamientos y contratación de servicios, de las cámaras que integran el Poder Legislativo. Una propuesta para la homologación* de Jorge Ricardo Jiménez Ramírez; *El proceso de revisión de la Cuenta Pública 2011 y la actuación de la Auditoría Superior de la Federación: Resultados e impactos* de Jesús Onofre Ortiz; *Análisis del alcance técnico de los procedimientos de auditoría aplicados por la Auditoría Superior de la Federación en la revisión de los recursos del “Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal” periodo 2010-2013* de J. Jesús Espinosa Romero; *Participación de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) en el Sistema Nacional Anticorrupción* de Mario Iván Rueda Mateos; *Representación jurídica de los Grupos Parlamentarios en el Congreso de la Unión* de Carlos Arturo Rocha Espinosa de los Monteros; *Umbral de las responsabilidades administrativas frente al Sistema Nacional Anticorrupción* de Francisco Enrique Tolsá Rivera; *Diseño e implementación de políticas de operación para el Programa U006 subsidios federales para organismos descentralizados estatales. Caso Educación Superior en las UAPE* de Margarita Rodríguez Ruiz; *El intercambio de servicios de salud: Factor estructural en el Sistema de Salud en México* de Minerva Castillo Rodríguez; *Los adultos mayores y su derecho a la salud* de Karime Yolanda Athie Ortiz y *La figura de caución como una herramienta en la prevención del manejo de recursos económicos* de Rolando Exiquio Treviño Alba

Al repasar el índice de este volumen salta a la vista que se trata de investigaciones que corresponden a temáticas de nuestra Cámara de Diputados, de las funciones de análisis de la fiscalización superior encomendadas a la Comisión de Vigilancia, así como estudios sobre diversas necesidades y problemáticas que son de interés público y que entran en la órbita de los trabajos legislativos.

El ciclo de lo que se conoce como gestión del conocimiento propone pasar del conocimiento tácito al explícito, esto es, traducir la experiencia acumulada por la experiencia laboral hacia documentos formales que permitan socializar el conocimiento. Este proceso se cumple cabalmente en este caso, toda vez que se ha ofrecido la oportunidad para que los servidores públicos maduren las temáticas que abordan cotidianamente en sus funciones y las estructuren formalmente, las sometan, mediante su publicación a un amplio examen y a la posibilidad de aprovecharse por otros usuarios de conocimiento, como pueden ser los propios legisladores. Con ello se asegura que exista información sustentada, rigurosa y actualizada sobre las temáticas que debe desempeñar nuestra Comisión.

A nombre de las Diputadas y Diputados que integran la Comisión de Vigilancia, quiero expresar mi más amplia felicitación por el compromiso y dedicación que han mostrado los autores de estos trabajos, así como reconocer la generosa contribución que han hecho la Universidad Anáhuac y el Instituto Nacional de Administración Pública, instituciones académicas que impartieron los posgrados a través de dos convenios académicos correspondientes y que ahora figuran también como coeditoras de este *Compendio de investigaciones en materia de Administración Pública*.

Por su contribución tan pertinente y comprometida no puedo omitir un especial reconocimiento al Mtro. Carlos Reta Martínez, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, así como al Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac México, Dr. Ricardo Sodi Cuellar y al Dr. Rafael Paz del Campo, Coordinador del Posgrado en Administración Pública.

Hago patente mi deseo para que se continúe en esta misma línea de especialización profesional y gestión del conocimiento, en beneficio de las funciones públicas que tenemos encomendadas.



Análisis

del alcance técnico de los procedimientos de auditoría aplicados por la Auditoría Superior de la Federación en la revisión de los recursos del “Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal” periodo 2010-2013

Maestro J. Jesús Espinosa Romero

Glosario de siglas y acrónimos

ASF Auditoría Superior de la Federación	PEF Presupuesto de Egresos de la Federación
Cuenta Pública Cuenta de la Hacienda Pública Federal	SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
FAEB Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
IR Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública	LFSF Ley de Fiscalización Superior de la Federación
LFRCF Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	LIF Ley de Ingresos de la Federación
ANMEB Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal	EFSL Entidad de Fiscalización Superior Local
LGE Ley General de Educación	SFP Secretaría de la Función Pública
OIC Órgano Interno de Control	PAAF Programa Anual de Auditorías de la Fiscalización Superior
LCF Ley de Coordinación Fiscal	SEP Secretaría de Educación Pública
TESOFE Tesorería de la Federación	INTOSAI Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

Introducción

La transparencia, fiscalización y rendición de cuentas son temas que en los últimos años, se han consolidado como centrales en la administración pública; lo son porque están relacionados con valores y conceptos impulsados por la sociedad. En ese sentido el estudio de la fiscalización superior en México, involucra un conjunto de preceptos constitucionales y legales orientados a la inspección, vigilancia, supervisión, evaluación y control del ejercicio de los recursos públicos; de igual forma incluye las normas técnicas destinadas a medir el cumplimiento de los objetivos institucionales fijados por el Estado en sus distintos niveles de gobierno.

La labor de fiscalizar el gasto público es una facultad de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), contribuye a dar consolidación al estado de derecho, a la promoción del uso racional y eficiente de los recursos públicos y al combate a la corrupción, identificando irregularidades en el ejercicio del presupuesto público, en su caso sancionando a los funcionarios públicos y particulares responsables por el uso inadecuado de los recursos públicos. En el marco de su mandato constitucional, la misión de la Auditoría Superior de la Federación es fiscalizar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (Cuenta Pública) mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las Entidades Federativas y Municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares; es ahí donde toma relevancia la presente investigación, al analizar desde un punto de vista técnico el alcance de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF para verificar el ejercicio de los recursos públicos trasferidos a las Entidades Federativas para la educación básica y normal.

En ese orden de ideas, la presente investigación comprende un análisis comparativo del contenido de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la revisión de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), publicados en el Informe de Resultados de

la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IR) en el periodo de 2010 a 2013; así como de la normatividad interna de la Entidad de Fiscalización Superior¹ y la normatividad internacional que regula el diseño y construcción de los procedimientos de auditoría, en el marco del mandato constitucional de la fiscalización superior. Se identifican las modificaciones realizadas a la luz de la normatividad mencionada como medio de contraste y se aprovechan los resultados sustantivos del análisis para elaborar una propuesta de evaluación para conocer las fortalezas y limitaciones técnicas de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la revisión de los recursos del FAEB, seleccionados como muestra.

Esos procedimientos de auditoría son aplicados en el desarrollo de las auditorías, entender su comportamiento y evolución técnica motiva la presente investigación, la amplitud de su universo obliga al método del muestreo, por lo que seleccionaron los aplicados en la revisión realizada a los recursos públicos federales del FAEB, los cuales se encuentran publicados en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se integra con recursos transferidos a los Estados, que tienen como objetivo principal financiar las acciones conferidas en materia educativa conforme al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), los convenios suscritos con la Federación y lo establecido en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación (LGE). El proceso de gestión de los recursos del FAEB inicia con la determinación anual de los recursos del Fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), debe enterarlos durante un año fiscal (12 meses) a las Entidades Federativas, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo.

Adicional al referido método de muestreo señalado con anterioridad, se utilizaron el analítico-sintético, deductivo-inductivo, entre otros. Estos métodos se manifiestan en la investigación porque se realizó el Análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), sintetizando la parte correspondiente de los artículos que norman el quehacer de la ASF; así mismo, se analizó la parte genérica de la norma que es la propia Constitución, de la LFRCF que regula el artículo 79 constitucional; así como de las normas nacionales e internacionales que regulan y moldean las mejores prácticas de la auditoría pública y privada, con el objeto de enriquecer el co-

1 Artículo 2, Fracción I de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. DOF, 29-05-2009. “*Se entenderá por Auditoría Superior de la Federación: La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación*”.

nocimiento y la argumentación de los resultados obtenidos; se hizo un análisis que fue de lo general a lo particular y se hacen observaciones orientadas al diseño del alcance técnico de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en el marco del cumplimiento de su propio marco normativo interno de actuación.

Las preguntas que motivaron esta investigación, son:

- ¿Cuál es el nivel de evolución de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF, derivado de los cambios realizados a los mismos para la revisión de la Cuenta Pública 2010 a 2013?
- ¿Cuáles son los cambios que explican el aumento o disminución del alcance técnico de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la revisión de la Cuenta Pública?
- ¿Cuál es la tendencia de la recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF para la revisión de la Cuenta Pública?

En atención a estos cuestionamientos, se plasmaron los siguientes objetivos específicos:

- Analizar teórica y empíricamente el alcance técnico de los procedimientos de auditoría aplicados por la Auditoría Superior de la Federación en la revisión de los recursos públicos federales transferidos a las Entidades Federativas para la educación básica y normal.
- Conocer las variaciones técnicas que afectaron el contenido de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en el periodo 2010-2013.
- Analizar e identificar la recurrencia de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF y extraer los elementos centrales que sirvan de base para identificar su relación con la recurrencia de resultados.

Proponer e identificar las mejoras institucionales que fundamenten y articulen, en su caso, las mejoras en los procesos institucionales de la ASF para la selección de los procedimientos de auditoría que se aplicaran en la revisión de la Cuenta Pública.

En atención al planteamiento de las preguntas, se expuso la siguiente hipótesis de trabajo: Las modificaciones realizadas al contenido de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF sin apearse a las mejores prácticas de auditoría, nacionales e internacionales, disminuye el alcance técnico de los mismos en detrimento de los resultados de auditoría; misma

que se demostró mediante la aplicación de indicadores diseñados para conocer el estatus del alcance técnico de los procedimientos.

Los resultados presentados en la investigación, permiten proponer mejoras institucionales que respondan a la optimización técnica de fiscalización superior y reenfocar las actividades realizadas por el equipo auditor, de tal forma que se diseñen de manera acuciosa nuevas tareas y actividades en los procedimientos de auditoría, para que sus resultados sean de mayor utilidad para la sociedad.

El presente trabajo está compuesto por tres capítulos, el capítulo uno se resalta las características de la fiscalización superior; se presentan los aspectos conceptuales básicos de la fiscalización superior, las características de los procedimientos de auditoría aplicados y su reglamentación en la normativa institucional y en las normas de auditoría internacionales; las generalidades del quehacer de la ASF en el marco de su mandato constitucional, dando cuenta de las técnicas de auditoría aplicadas en la fiscalización superior, incluyendo los procedimientos de auditoría y la planeación de los procedimientos de auditoría.

En el capítulo dos se hace una reseña de la importancia del FAEB, se analiza la recurrencia de los procedimientos de auditoría aplicados para la revisión de las cuentas públicas de 2000 a 2010, en específico los aplicados en la revisión de los recursos Fondo.

En el capítulo tres se presenta el análisis específico del estatus del alcance técnico de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en las auditorías financieras practicadas en la revisión de los recursos públicos federales del FAEB (2010-2013), se analizaron: la cobertura de la fiscalización superior; la evolución de la fiscalización de los recursos del Fondo; la evolución de los procedimientos de auditoría aplicados en la revisión de los recursos del FAEB; así como el diagnóstico al alcance técnico de los procedimientos donde se establecen los criterios de evaluación materializados en las cédulas de trabajo y los resultados de los indicadores. Como parte de este capítulo se presentan las recomendaciones para la mejora de los procesos institucionales de la ASF relacionados con los procedimientos de auditoría; desprendiéndose que la aplicación de los cambios técnicos garantizan una efectiva fiscalización superior, factor invaluable para la administración pública y para la consolidación de los pesos y contrapesos que garantizan el equilibrio entre poderes, elementos que forman parte de la estructura legal y administrativa de un buen gobierno. Al final, se presentan las conclusiones de los resultados obtenidos en la investigación y las fuentes de información.

Capítulo I

La Fiscalización Superior

1.1 Características de la Fiscalización Superior

La fiscalización y la rendición de cuentas han estado enfocadas a dar atención al compromiso contraído con la sociedad, de transparentar tanto el origen como el destino de sus contribuciones; es de hecho, una obligación que los gobernantes tienen con los ciudadanos.

De ahí que básicamente todos los mecanismos de control del país estén orientados en un solo sentido y todos respondan objetivamente a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos.

En el modelo federal mexicano, se dan dos tipos de fiscalización: la interna y la externa o superior. La primera, como su nombre lo indica, se realiza a lo largo del ejercicio fiscal vigente y corre a cargo fundamentalmente del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública (SFP), particularmente por la vía de sus Órganos Internos de Control (OIC).

Por su parte, la fiscalización externa o superior, es responsabilidad de la Cámara de Diputados, instancia que constitucionalmente tiene la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública, y para lo cual se apoya en la Auditoría Superior de la Federación, entidad que desarrolla sus funciones en un marco de autonomía técnica y de gestión.

Una de las características básicas de esta fiscalización es su posterioridad, es decir, se practica una vez que concluye el ejercicio fiscal y, además, involucra a todos aquellos que reciben recursos públicos federales, lo que implica fiscalizar a los tres órdenes de gobierno (gobierno federal, gobierno de las entidades federativas y gobiernos municipales), así como a particulares involucrados.

En México, la revisión de la Cuenta Pública, al igual que la aprobación del PEF, es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, que tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha

ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto, y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para llevar a cabo la fiscalización de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoya en la ASF, institución que conforme a la Ley de la materia, goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

En razón de que la Comisión de Vigilancia es el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación, una vez que se recibe la Cuenta Pública, ésta se turna a la propia ASF para su revisión y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para sus efectos.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tiene como misión informar veraz y oportunamente a la Cámara y, en consecuencia a la sociedad, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos, y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.

De acuerdo con lo que establece la CPEUM y la LFRCF, la Auditoría Superior de la Federación debe rendir el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, a más tardar el 20 de febrero del año siguiente a aquel en que se presentó.

- La creación de este órgano técnico ha representado para México, sin duda, un gran avance en los empeños por mejorar el sistema de fiscalización superior. De hecho, en comparación con su antecesora, la Contaduría Mayor de Hacienda, existen diferencias trascendentales, entre las cuales pueden citarse las siguientes:
- Autonomía. La actual entidad de fiscalización superior de la Federación cuenta con autonomía técnica y de gestión, que le permite consolidar sus propias normas de auto regulación para su funcionamiento, estableciendo procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público, así como todos aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones.
- Cobertura de actuación. Puede revisar un universo más amplio de organismos públicos de la administración pública federal y de los poderes Legislativo y Judicial; también abarca entidades autónomas (Instituto Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre

otros), recursos transferidos a Estados y Municipios, así como a particulares y fideicomisos, entre otros.

- **Facultad sancionatoria.** Se le faculta para atender directamente las acciones de carácter correctivo, en particular aquellas para determinar los daños y perjuicios correspondientes y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas, además de promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, y presentar las denuncias y querellas derivadas de presuntas conductas ilícitas.
- **Rendición de cuentas.** Informa anualmente a la Cámara de Diputados acerca de los resultados de su labor de fiscalización, a través del IR; una vez entregado formalmente a la Cámara, el informe adquiere el carácter de público. Además, con el análisis de este informe, la Cámara inicia uno de los mecanismos de control que aplica al propio órgano fiscalizador.

Convenios. La ASF, establece convenios de colaboración y coordinación con los órganos encargados de la fiscalización tanto en el ámbito federal, como en los gobiernos locales.

A partir de su constitución, la titularidad del órgano de fiscalización recae en el Auditor Superior de la Federación, quien es nombrado por la Cámara de Diputados para ocupar el cargo por un periodo de ocho años, con la posibilidad de ser reelegido por otro periodo similar, sólo pudiendo ser removido por faltas graves de probidad, incompetencia en el ejercicio del cargo e incapacidad física y mental, mediante votación del Pleno de la Cámara de Diputados.

Los entes fiscalizados por este órgano son los depositarios de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los entes públicos federales, organismos y entidades públicos, gobiernos estatales y municipales y en general toda instancia que reciba recursos federales, incluyendo a los particulares.

La principal fiscalización se realiza sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que por disposición constitucional presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, la cual está constituida por los Estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos; el resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la Deuda Pública Federal, entre otros.

Como se ha señalado, esta fiscalización superior tiene las características de ser a posteriori de la gestión financiera gubernamental (principio de posterioridad); tiene lugar exclusivamente sobre el año fiscal reportado (principio de anualidad), tiene un carácter externo (control superior externo) y, adicionalmente, es independiente y autónoma respecto a otros entes de control.

La ASF practica revisiones de diversa índole, clasificadas por lo general en cuatro grupos: de regularidad, de desempeño, de seguimiento y especiales y, cuando así se requiere, cuenta con autoridad para fincar responsabilidades e iniciar querellas contra los infractores.

En ejercicio de las atribuciones marcadas en la Ley, y con plena independencia, La ASF define anualmente su programa de auditorías, en el que especifica el cómo, cuándo, cuántas y qué tipo de auditorías llevará a cabo.

Es importante señalar, por otro lado, que dentro del procedimiento de revisión que lleva a cabo la ASF, una vez presentado el informe del resultado de las auditorías, las entidades auditadas tienen un periodo de 45 días hábiles para que aporten las pruebas, documentos e información que explique y solvante las observaciones emitidas por la entidad fiscalizadora; después de este periodo tiene lugar el análisis de procedencia para definir, en su caso, las responsabilidades, sanciones y posibles denuncias por conductas ilícitas.

Por parte de los entes fiscalizados, procede responder en tiempo y forma a las observaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, bajo la coordinación de la SFP, quien funge como el órgano de control interno del Gobierno Federal.

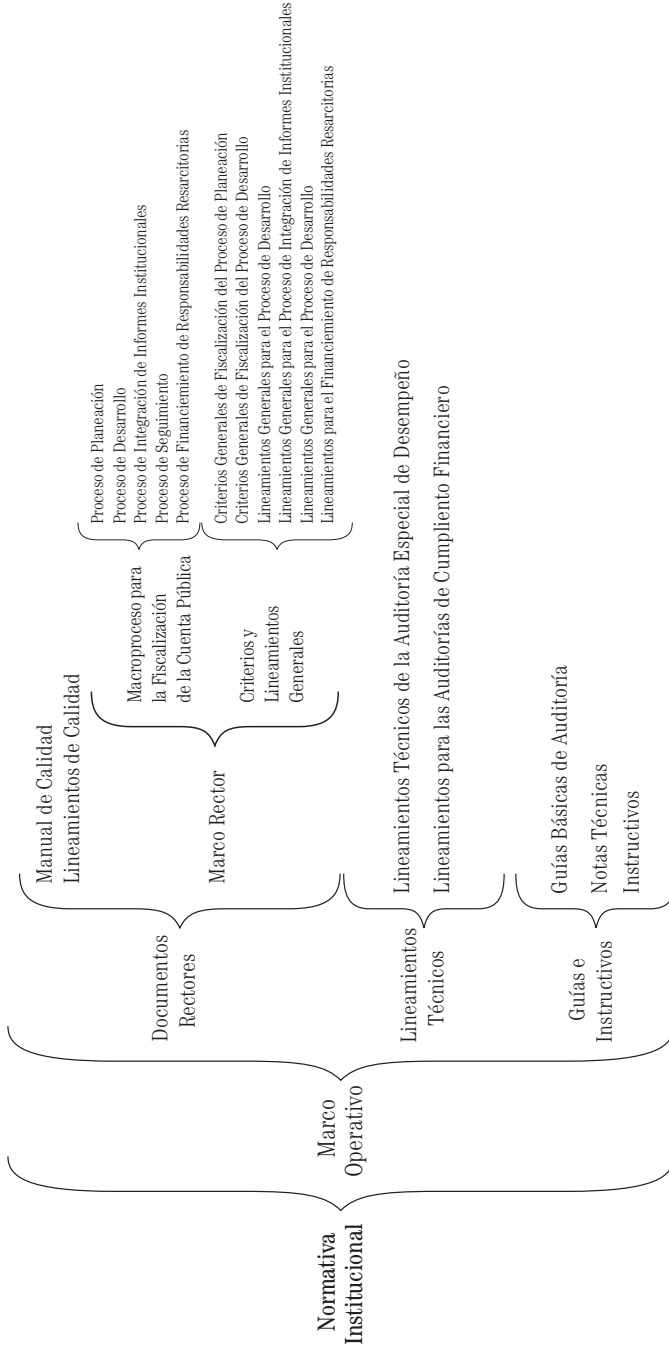
La tarea de fiscalización superior es realizada por los propios auditores del órgano y por agencias y despachos externos, así como a través de convenios específicos llevados a cabo con las EFSL de los gobiernos locales.

1.2 Generalidades del Marco Normativo Interno de la ASF

El esquema normativo actual de la ASF es resultado de un proceso ininterrumpido de perfeccionamiento, su surgimiento fue consecuencia del agotamiento del modelo de fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda; debido al incremento de su autonomía, la ASF se vio obligada a adoptar buenas prácticas y a desarrollar sus propias políticas de gestión interna y lineamientos para la definición de los sujetos, objetos, métodos, técnicas y procedimientos de auditoría, desembocando en un crecimiento cuantitativo y cualitativo de la fiscalización superior.

Las modificaciones normativas de la ASF han estado acompañadas por el desarrollo de una base normativa institucional sólida, reflejada en un marco rector que detona el establecimiento del “Macroproceso para la Fiscalización de la Cuenta Pública” integrado por cinco procesos que ordenan con rigor metodológico la práctica de las auditorías, desde su planeación hasta, en su caso, el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, como se aprecia en el siguiente esquema:

Mapa del marco operativo de la Fiscalización Superior



Fuente: ASF, Normativa Institucional para la Fiscalización de la Gestión Gubernamental. Tomo I Marco Rector, Normas y Esquema Operativo. DR/LT/DR01, versión 2, diciembre 2009.

El esquema operativo, establecido por la ASF para la fiscalización superior de la Cuenta Pública, se integra por la vinculación de las actividades técnico-administrativas que realizan las unidades administrativas. Este esquema se estructura con base en:

- El Macroproceso para la Fiscalización de la Cuenta Pública
- Los mecanismos para realizar la fiscalización
- La determinación de los tipos de auditoría para la revisión de la Cuenta Pública;
- Las acciones que se promueven en función de las características y naturaleza de las observaciones formuladas.

Esquema operativo de la fiscalización superior

<p>Macroproceso para la fiscalización de la cuenta Pública</p>	<p>Procesos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planeación • Desarrollo • Integración de Informes Institucionales • Seguimiento • Financiamiento de Responsabilidades Resarcitorias
<p>Mecanismos para realizar la Fiscalización Superior</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auditoría • Estudios • Solicitud de Revisión por Situación Excepcional a una Entidad Fiscalizada 	
<p>Tipos de Auditorías</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auditorías de Desempeño • Auditorías de Cumplimiento Financiero • Auditorías al Gasto Federalizado • auditorías de inversiones Físicas • Auditorías Forenses • Auditorías de Tecnología de Información y Comunicación 	<p>Tipos de Acciones</p> <p>Preventiva</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recomendación • Recomendación al Desempeño • Solicitud de Aclaración <p>Correctivas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pliego de Observaciones • Denuncia de Hechos • Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal • Promoción de Responsabilidad Resarcitoria • Denuncia de Juicio político • Multa

Fuente: elaboración propia.

El Macroproceso para la Fiscalización de la Cuenta Pública establece los procesos que garantizan la observancia de las reglas de ejecución y actividades para: Planear las estrategias y criterios para la selección de los sujetos y objetos materia de la revisión y la integración del programa de auditorías; desarrollar las auditorías donde se da la determinación de observaciones y promoción de acciones y la elaboración de los informes de auditoría correspondientes; conformar el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública; formular la promoción o presentación de las acciones promovidas, así como para el seguimiento de su atención y conclusión y; realizar el procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias, de conformidad con lo establecido en la LFRCF.

Para efectuar las revisiones autorizadas en el programa de auditorías, la ASF practica diversos tipos de auditoría,² las que de acuerdo con su objetivo se clasifican genéricamente en cinco grandes grupos: de Cumplimiento Financiero, Desempeño, Forenses, de Inversiones Físicas y, de Tecnologías de Información y Comunicaciones. A su vez, las de Cumplimiento Financiero incluyen las realizadas al Gasto Federalizado. Para su enfoque, las auditorías pueden ser cíclicas, horizontales, de centricidad, secuenciales y temáticas.

Por otra parte, cuando se presenten denuncias debidamente fundadas, o cuando por otras circunstancias se pueda suponer el presunto manejo, aplicación, custodia irregular o desvío de los recursos públicos federales, la ASF procede a requerir a las entidades fiscalizadas la revisión de Situaciones Excepcionales, en los términos de la LFRCF.

La naturaleza y objetivos de las revisiones y evaluaciones llevadas a cabo se describen a continuación:

Las auditorías de cumplimiento financiero revisan que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo a la normativa correspondiente; en este ámbito se incluyen las auditorías de inversiones físicas, donde se revisan la adquisición de bienes y las obras públicas para evaluar si se cumplen los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos y si fueron entregadas en tiempo y forma, entre muchos otros aspectos. Otro enfoque dentro de este rubro son las auditorías forenses, que consisten en la revisión, con rigor metodológico y el análisis pormenorizado, objetivo y crítico de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la investigación y documentación de un presunto ilícito.

2 ASF. Normativa Institucional para la Fiscalización de la Gestión Gubernamental. Tomo I Marco Rector, Normas y Esquema Operativo. DR/LT/DR01, versión 2, diciembre 2009.

Las auditorías del desempeño se orientan a evaluar el grado de cumplimiento de metas y objetivos de los programas gubernamentales; si estos fueron realizados con eficacia, eficiencia y economía, así como su impacto, —social y económico— y beneficios para la ciudadanía.

Recientemente, se iniciaron auditorías en materia de tecnologías de información y comunicaciones con un componente de cumplimiento, donde se revisan las adquisiciones de sistemas e infraestructura, análisis de la calidad y seguridad de la información de las entidades, así como la evaluación de programas de telecomunicaciones.

Dentro de las modalidades de cumplimiento financiero y de desempeño, también se desarrollan las auditorías al Gasto Federalizado, que consisten en fiscalizar el uso de los recursos y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos federales y programas destinados, en Estados y Municipios, a renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública.

Adicionalmente, desde la revisión de la Cuenta Pública 2011, la Auditoría Superior de la Federación lleva a cabo evaluaciones de políticas públicas, las que constituyen un análisis integral de las acciones emprendidas por los entes gubernamentales para abordar un problema de interés nacional; en estas evaluaciones se proporcionan evidencias de la medida en que se han alcanzado los objetivos propuestos. Asimismo, la ASF realiza estudios respecto a temas relevantes del funcionamiento del aparato gubernamental, con el fin de generar diagnósticos y proporcionar una referencia objetiva respecto al fenómeno que se analiza.

Como resultado de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la ASF, en cumplimiento de sus atribuciones, promueve diversas acciones derivadas de observaciones por el incumplimiento de objetivos, metas, disposiciones legales y normativas, por deficiencias de los mecanismos de control interno y por presuntos incumplimientos de carácter fiscal, daños y perjuicios o ambos al estado en su hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos federales y por probables conductas ilícitas penales.

Cuadro 1. Tipo de acciones

	Tipo	Carácter	Descripción
Acciones emitidas por la ASF	Recomendación	Preventivo	Sugerencia de carácter preventivo que formula la ASF a la entidad fiscalizada o autoridad competente para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control, la cual incluirá el ordenamiento legal o normativo al que se dará cumplimiento con su atención.
	Recomendación al Desempeño		Sugerencia de carácter preventivo que formula la ASF a la entidad fiscalizada o autoridad competente para fortalecer su desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de metas, objetivos y atribuciones, a fin de fomentar las prácticas de buen gobierno, la cual incluirá el ordenamiento legal o normativo al que se dará cumplimiento con su atención, salvo en el caso de referirse a mejores prácticas gubernamentales.
	Solicitud de Aclaración		Acción mediante la cual la ASF requiere a la entidad fiscalizada o autoridad competente la documentación que aclare o soporte las operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión. Los responsables de la entidad fiscalizada o de la autoridad competente deberán presentar la documentación justificativa y comprobatoria correspondiente o lograr la recuperación del monto observado; en caso de que el requerimiento no se atienda en tiempo y forma, le corresponde a la ASF formular un Pliego de Observaciones o una Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.
	Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	Correctiva	Acción con la cual la ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, o bien, por la presunción de errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos fiscales, a efecto de que se lleven a cabo las acciones de su competencia, y se incluirá invariablemente el ordenamiento legal o normativo al que se dará cumplimiento.

Continúa ...

	Tipo	Carácter	Descripción
Acciones emitidas por la ASF	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	Correctiva	Acción con la que la ASF promueve ante la instancia de control en la entidad fiscalizada, la Secretaría de la Función Pública o la autoridad competente, la aplicación de las sanciones que procedan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Cuando se trate de los Ramos 23 y 33, se aplicarán de acuerdo con la competencia (local o federal) determinada en la Ley de Coordinación Fiscal, en los casos en que se presume el incumplimiento de disposiciones normativas en el desempeño del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, las cuales deberán enunciarse.
	Pliego de Observaciones		<p>Instrumento por el cual la ASF da a conocer a los Poderes de la Unión, entes públicos federales, Entidades Federativas, Municipios y delegaciones, las observaciones de carácter económico, derivadas de las auditorías, visitas o inspecciones que practica, en las que se determine un presunto daño o perjuicio o ambos, ocasionados al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, en cantidad líquida expresada en moneda nacional o en moneda extranjera, en este supuesto, se señalará que será pagadera al tipo de cambio vigente en el lugar y fecha en que deba hacerse el pago, así como la presunta responsabilidad de los infractores, conforme al Título Quinto, Capítulo II del de la LFRCF.</p> <p>Las entidades fiscalizadas, a las que se refiere el párrafo anterior, deberán solventar ante la ASF el Pliego de Observaciones, de conformidad con el artículo 56 de la LFRCF. Lo anterior, no excluye que la ASF pueda promover otro tipo de acciones.</p> <p>Las EFSL harán del conocimiento a la ASF de estas irregularidades detectadas, para que se inicie la responsabilidad resarcitoria correspondiente de conformidad con el artículo 37 párrafo quinto de la LFRCF.</p>

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2. Tipo de acciones

	Tipo	Carácter	Descripción
Acción emitida por la ASF	Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria	Correctiva	De conformidad con el Capítulo III del Título V de la LFRCF, es el procedimiento que se origina cuando la entidad fiscalizada no solventa o solventa parcialmente un pliego de observaciones, con el cual la ASF finca a los servidores públicos o a los particulares el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determina la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios estimables en dinero, que causaron al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. La indemnización correspondiente (resarcimiento) se constituye en un crédito fiscal, cuyo cobro efectúa la Tesorería de la Federación mediante el procedimiento administrativo de ejecución.
	Denuncia de Hechos		Acción con la cual la ASF hace del conocimiento del Ministerio Público de la Federación una irregularidad detectada en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, que pudiera ser constitutiva de un delito imputable a un servidor público o a un particular por actos u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o actividad.
	Denuncia de Juicio Político		Acción mediante la cual la ASF presenta una denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con motivo de la presunción de actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la CPEUM, que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho a efecto de que se sustancie el procedimiento relativo al juicio político y resuelva mediante la declaratoria respectiva las responsabilidades correspondientes.
	Multa		Sanción pecuniaria que la ASF impone a los servidores públicos responsables, de conformidad con la LFRCF en sus artículos 6, 32 y 44.

Fuente: elaboración propia

1.2.1 Conceptos Básicos de la Fiscalización Superior

Los procedimientos de auditorías gravitan en el universo de la fiscalización, (para la investigación fiscalización superior), por tanto, es indispensable tener presentes los conceptos técnicos que permitirán ubicarlos en las técnicas de auditoría que aplica la ASF para llevar a cabo la fiscalización de la Cuenta Pública; bajo ese orden de ideas respondo a los siguientes cuestionamientos:

¿Qué es la fiscalización?

El glosario de términos más usuales en la administración pública federal emitido por la SHCP, señala que es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.

¿Qué es la Fiscalización Superior?

En base a la función que le da origen a la creación de la Auditoría Superior de la Federación se establece la definición de la fiscalización superior, sin dar cuenta de los elementos técnicos que definan de manera específica las actividades realizadas por la ASF en la amplitud del término de fiscalización, como se muestra en la siguiente definición:

En apego al artículo 2 fracción X de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, es la facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública.³

Las carencias técnicas de la definición, motivan a presentar las propuestas legislativas presentadas por los grupos parlamentarios de los partidos políticos en el marco de las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción, en específico la nueva Ley de Fiscalización:

³ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Nueva Ley publicada en el DOF el 29 de mayo de 2009, última reforma publicada en el DOF del 6 de junio de 2009.

Cuadro 2. Iniciativas de Reforma de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas

Grupo Parlamentario			
PRI	PAN	MORENA	PRD
Publicado en la Gaceta de fecha			
21-Abr-2016	25-Abr-2016	26-Abr-2016	18-Abr-2016
Capítulo Único	Capítulo Único	Capítulo Único	Capítulo Único
<p>Art. 2 Para efectos de esta Ley, se entenderá por: X. Fiscalización superior: La revisión que realiza la Auditoría Superior de la Federación de la Cuenta Pública; del ejercicio en curso o ejercicios anteriores a ésta; de las participaciones federales, y del destino y ejercicio de los recursos provenientes de empréstitos de Estados y Municipios que cuenten con garantía de la Federación, a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 1 de esta Ley;</p>	<p>Art. 6 Para efectos de esta Ley, se entenderá por: XVIII. Fiscalización superior: revisión que realiza la Auditoría Superior de la Federación mediante auditorías, investigaciones, estudios y evaluaciones de diversos conceptos y temas relacionados con sus atribuciones.</p>	<p>Art. 4 Para efectos de esta Ley, se entenderá por: XXII. Fiscalización superior: Revisión que realiza la auditoría Superior de las actividades, el uso de recursos y los resultados por parte de las entidades que administran recursos de la Federación, mediante auditorías, investigaciones, estudios y evaluaciones de diversos conceptos y temas relacionados con sus atribuciones.</p>	<p>Art. 2 Para efectos de esta Ley, se entenderá por: XIV. Fiscalización: La facultad de la Auditoría para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública;</p>

Fuente: elaboración propia, con lo publicado por los grupos parlamentarios de los partidos en la Gaceta Parlamentaria.

Se presenta la oportunidad para definir y proponer la siguiente definición:

Es la revisión que realiza la Auditoría Superior de la Federación a los recursos públicos federales del ejercicio en curso o a la Cuenta Pública de ejercicios anteriores; de las participaciones federales, y del destino y ejercicio de los recursos provenientes de empréstitos de Estados y Municipios que cuenten con la garantía de la Federación; mediante auditorías, investigaciones, estudios y evaluaciones de diversos conceptos y temas relacionados con sus atribuciones.

¿Quién lleva a cabo la Fiscalización de la CHPF?

De acuerdo al artículo 74 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados

a través de la Auditoría Superior de la Federación revisar la Cuenta de la hacienda Pública Federal del año anterior y evaluar el desempeño de las funciones de la ASF en los términos que disponga la Ley.

¿Cuál es la misión y visión de la ASF?

La ASF orienta sus esfuerzos institucionales de una manera coherente y ordenada, apegada al Plan Estratégico para el periodo de gestión 2011-2017 y, sin perder de vista su:

Misión.⁴ Fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las Entidades Federativas y Municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

Visión.⁵ Posicionarse como una institución objetiva e imparcial, técnicamente sólida y sujeta a un proceso de mejora continua, cuyos productos puedan constituirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos y políticas públicas. De esta manera, contribuirá a generar confianza en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas.

Queda claro el compromiso de la ASF para contribuir a la mejora de la acción gubernamental y generar la confianza de la sociedad; por un lado, su labor permite que las instituciones auditadas cuenten con un diagnóstico objetivo de su actuación y, por otra parte, ofrece a la sociedad un panorama técnico y objetivo acerca del manejo de los recursos públicos.

¿Quiénes son Sujetos de la Fiscalización Superior?

La fracción I del artículo 79 de la CPEUM menciona que la ASF podrá fiscalizar⁶ en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de

4 ASF. Plan Estratégico de la ASF 2011-2017. Enero de 2011.

5 Idem

6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 29 de enero de 2016.

los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero

A mayor abundamiento la fracción IX del artículo de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que son:⁷ Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las Entidades Federativas, los Municipios y los órganos político-administrativos de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la ley de la materia y aún cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines.

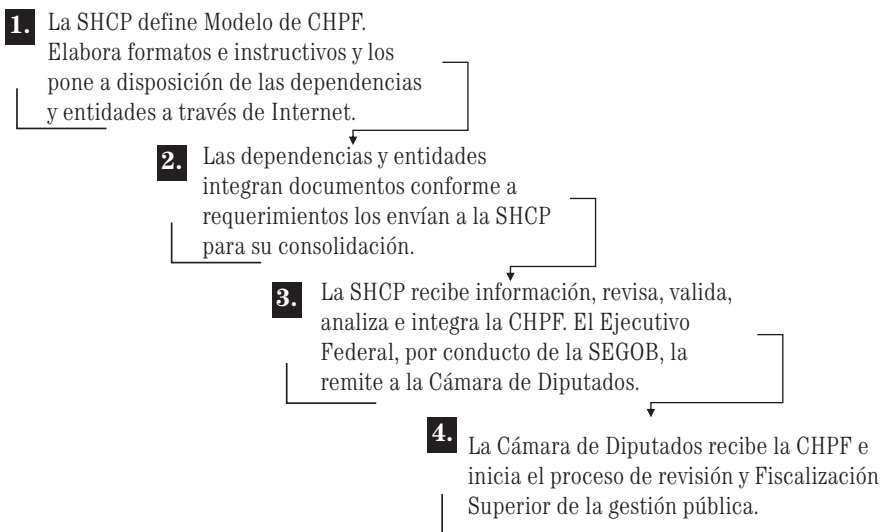
¿Qué es la Cuenta de la Hacienda Pública Federal?

De conformidad con lo establecido en la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el informe sobre

7 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Nueva Ley publicada en el DOF el 29 de mayo de 2009, última reforma publicada en el DOF del 6 de junio de 2009.

la gestión financiera, presupuestaria y programática del ejercicio fiscal que abarca del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año; que rinde el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados (a más tardar el 30 de abril del año siguiente), a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, se llevaron a cabo en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados. Se elabora para informar a la sociedad, a través de la Cámara de Diputados, de cómo y en qué se aplicaron los recursos públicos obtenidos en el ejercicio.

Fases del proceso



¿Cómo se lleva a cabo la Fiscalización Superior?

Para efectuar la fiscalización de la Cuenta Pública la ASF practica auditorías, las cuales se definen como:

Cuadro 3

Auditoría - Definición		
ASF ⁸	INTOSAI ⁹	SHCP
Examen objetivo y sistemático de la gestión presupuestaria, financiera y administrativa de una entidad fiscalizada, con posterioridad a dicha gestión. El objetivo, según su tipo, puede estar orientado a evaluar la regularidad, la eficiencia, la eficacia y la economía con la que se capturaron y aplicaron los recursos y se cumplieron los objetivos y metas de los programas aprobados en la LIF y en el PEF.	Evaluación independiente, reflejada en una opinión de garantías razonables, de que la situación financiera presentada por una entidad, así como los resultados y la utilización de los recursos, se presentan fielmente de acuerdo con el marco de información financiera .	Examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras y administrativas de una entidad practicado con posterioridad a su ejecución y para su evaluación. Revisión, análisis y examen periódico que se efectúa a los libros de contabilidad, sistemas y mecanismos administrativos así como los métodos de control interno de una entidad administrativa, con el objeto de determinar opiniones con respecto a su funcionamiento.

Con la definición de auditoría adoptada por la ASF, se demuestra que es la herramienta que utiliza para llevar a cabo el examen objetivo y sistemático de la gestión financiera y administrativa de las entidades fiscalizadas, practicado con posterioridad a su ejecución. Su objetivo, según el grupo o tipo de auditoría, puede estar orientado a evaluar la regularidad, la eficiencia, la eficacia y la economía con la que se aplicaron los recursos y se cumplieron los objetivos y metas de los programas aprobados en la LIF y en el PEF.

¿Qué son los procedimientos de auditoría?

Técnicamente el diseño de los procedimientos de auditoría deben de apegarse a la normativa interna, bajo la premisa de que su naturaleza y las fuentes de evidencia de auditoría necesarias están determinadas por los criterios, el objeto y el alcance de la auditoría, como se aprecia en su definición:

8 ASF. Normativa para la Fiscalización Superior. Tomo II, Macroproceso para la Fiscalización de la Cuenta Pública, volumen 2, proceso de desarrollo. DELT42DP02, Versión 6, mayo de 2011. P.6

9 INTOSAI. Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), Directriz de auditoría financiera. Glosario de términos de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI. ISSAI 1003.

Cuadro 4

Procedimiento de Auditoría - Definición		
ASF ¹⁰	NIA 520 ¹¹	IMCP ¹²
Es la descripción de las principales técnicas y pruebas de auditoría aplicadas en la fiscalización, mediante las cuales se obtiene evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente acerca del objeto auditado, con base en la cual se determinan los resultados, las acciones y el dictamen correspondiente.	Evaluaciones de información financiera realizadas mediante el análisis de las relaciones plausibles entre datos financieros y no financieros. Los procedimientos de auditoría también incluyen, en la medida necesaria, la investigación de las variaciones o de las relaciones identificadas que sean incongruentes con otra información relevante o que difieran de los valores esperados en un importe significativo.	Conjunto de técnicas de investigación aplicables a una partida o a un grupo de hechos y circunstancias relativas a los estados financieros sujetos a examen, mediante los cuales, se obtienen las bases para fundamentar su opinión.

Fuente: elaboración propia con definiciones de autores.

El compromiso técnico adoptado por la ASF para definir sus procedimientos de auditoría queda de manifiesto al apegar a los estándares técnicos nacionales e internacionales, considera toda la ruta técnica para llevar a cabo las auditorías desde su aplicación hasta la emisión del dictamen y, en su caso, la emisión de acciones. Esta comprobación, es uno de los principales detonantes para la realización de la investigación y validar la hipótesis que la sustenta; así como obtener los elementos que permitan dimensionar el alcance técnico de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF.

En cuanto a la práctica de las auditorías, la ASF ha emitido diversos instrumentos en los que establece las normas que utiliza para llevar a cabo sus funciones y tareas, mismos que recogen los avances más importantes que en la materia se han suscitado dentro del país y en el ámbito internacional. En ese contexto a continuación se presentan las características de los procedimientos de auditoría y su programación, elementos indispensables para entender su aplicación en las auditorías que practica la ASF.

10 ASF. Normativa para la Fiscalización Superior. Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, proceso de desarrollo. DELT02DP01, Versión 8, p. 21, mayo de 2008.

11 Normas de Auditoría para Atestiguar Revisión y otros Servicios Relacionados 2012. NIA 520. Procedimientos Analíticos.

12 Guías de auditoría (versión estudiantil), Emitidas por la Comisión de Normas de Auditoría y Aseguramiento, (1ª Ed), Marzo, 2011

1.2.2 Características de los Procedimientos de Auditoría

Los procedimientos de auditoría están relacionados con las principales técnicas y pruebas de auditoría aplicadas en la fiscalización, mediante las cuales se obtiene evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente acerca del objeto auditado, con base en la cual se determinan los resultados, las acciones y el dictamen correspondiente. El auditor podrá emplear técnicas adicionales que ocasionalmente requiera en la aplicación de los procedimientos de auditoría durante la ejecución de la revisión.

En ese sentido la calidad de las auditorías está relacionada con la naturaleza, momento de realización y la extensión de los procedimientos de auditoría que el auditor determine aplicar, buscando siempre reducir el riesgo de afectar la calidad de la revisión a un nivel aceptablemente bajo. Por tanto, el impacto de la calidad de un procedimiento de auditoría y de su aplicación tiene que ver con cuatro aspectos:

- Una planeación adecuada
- Una adecuada asignación de personal auditor
- La aplicación profesional
- La supervisión y revisión del trabajo de auditoría realizado

Estos aspectos contribuyen a mejorar la eficiencia del procedimiento de auditoría y reducen la posibilidad de que el auditor pueda confundir un procedimiento por una actividad, aplicarlo incorrectamente y disminuir el impacto esperado de los resultados de la revisión.

La decisión acerca de los procedimientos de auditoría que se van a aplicar, se basa en el juicio del auditor sobre la eficacia y eficiencia esperadas de los procedimientos propuestos, buscando siempre la disminución del riesgo de confundirlos con las actividades que los integran.

Las “Normas de Auditoría para Atestiguar Revisión y Otros Servicios Relacionados”¹³ del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, establecen con rigor metodológico la elaboración y selección de los procedimientos de auditoría. Para el análisis que nos ocupa, se presentan a continuación las características contenidas en la Norma Internacional de Auditoría 520, donde se destaca el diseño de los procedimientos de auditoría en la etapa de

13 Normas de Auditoría para Atestiguar Revisión y otros Servicios Relacionados 2012. NIA 520. Procedimientos Analíticos.

planeación de las revisiones. Los procedimientos propuestos por el auditor invariablemente deberán:

Ser Idóneos

Para determinar la idoneidad de los procedimientos de auditoría el auditor debe tener en cuenta los riesgos de valoraciones incorrectas y la aplicación de pruebas de auditoría deficientes para desahogarlos, por tanto es importante considerar para su elaboración que:

- Los procedimientos generalmente son adecuados en los casos de grandes volúmenes de transacciones que tienden a ser previsibles en el tiempo.
- Modelos no sofisticados pueden ser útiles para revisiones específicas.
- Los procedimientos deben tener un alto nivel de probabilidad de realización en su aplicación.
- La idoneidad depende de la naturaleza de la información y de la valoración realizada por el auditor para mitigar el riesgo de su no aplicación.
- Los procedimientos se pueden considerar adecuados cuando involucran pruebas de auditoría sobre afirmaciones recurrentes de malos manejos.

Ser Fiables

Es necesario evaluar la finalidad de los datos a partir de los cuales se define su expectativa con respecto a las cantidades registradas o la razón cuantitativa de los mismos, teniendo en cuenta la fuente, la comparabilidad, la naturaleza y la relevancia de la información disponible, así como los controles relativos a su preparación.

La fiabilidad de los datos se ve afectada por su procedencia y naturaleza, y depende de las circunstancias en las que se obtienen; en consecuencia, a la hora de determinar la fiabilidad de los datos empleados en el diseño de los procedimientos de auditoría, es relevante:

- La fuente de la información disponible
- La comparabilidad de la información disponible

- La naturaleza y relevancia de la información disponible
- Los controles sobre la preparación de la información para asegurar su integridad, exactitud y validez

Evaluar la Expectativa de los Resultados

Las cuestiones relevantes para que el auditor determine la expectativa de los resultados esperados con la aplicación del procedimiento, puede definirse con suficiente precisión en la planeación de las auditorías, el método de planeación. Garantizará la identificación de deficiencias materiales en la operación financiera del ente auditado, destacando:

- La exactitud con la que pueden preverse los resultados esperados de los procedimientos de auditoría.
- El nivel hasta el que se puede desagregar la información.
- La disponibilidad de la información, tanto financiera como no financiera.

Finalmente la Norma Internacional de Auditoría 500, establece que para la obtención de evidencia de las auditorías, los procedimientos de auditoría tendrán como objeto lo siguiente:

Inspección.- Consiste en examinar registros, documentos, o activos tangibles. La inspección de registros y documentos proporciona evidencia de auditoría de grados variables de confiabilidad dependiendo de su naturaleza y fuente y de la efectividad de los controles internos sobre su procesamiento. Tres categorías importantes de evidencia de auditoría documentaria, que proporcionan diferentes grados de confiabilidad, son:

- Evidencia de auditoría documentaria creada y retenida por terceras partes;
- Evidencia de auditoría documentaria creada por terceras partes y retenida por la entidad; y
- Evidencia de auditoría documentaria creada y retenida por la entidad.

Observación.- Consiste en mirar un proceso o procedimiento siendo desempeñado por otros, por ejemplo, la observación por el auditor del conteo de inventarios por personal de la entidad o el desarrollo de procedimientos de control que no dejan rastro de auditoría.

Investigación y confirmación.- La investigación consiste en buscar información de personas enteradas dentro o fuera de la entidad. Las investigaciones pueden tener un rango desde investigaciones formales por escrito dirigidas a terceras partes hasta investigaciones orales informales dirigidas a personas dentro de la entidad. Las respuestas a investigaciones pueden dar al auditor información no poseída previamente o evidencia de auditoría corroborativa.

La confirmación consiste en la respuesta a una investigación para corroborar información contenida en los registros contables. Por ejemplo, el auditor ordinariamente busca confirmación directa de cuentas por cobrar por medio de comunicación con los deudores.

El cómputo.- Consiste en verificar la exactitud aritmética de documentos fuente y registros contables o en desarrollar cálculos independientes.

Los procedimientos analíticos.- Consisten en el análisis de índices y tendencias significativas incluyendo la investigación resultante de fluctuaciones y relaciones que son inconsistentes con otra información relevante o que se desvían de los montos pronosticados.

1.2.3 Programación de los Procedimientos de Auditoría en la Fiscalización Superior

El proceso de planeación de la ASF tiene como objetivo y resultado principal la integración del Programa anual de Auditorías de la Fiscalización Superior (PAAF), se refiere al conjunto de directrices, reglas generales y criterios para coordinar la integración de dicho Programa. Las directrices son las definiciones fundamentales —y en ocasiones estratégicas— que permiten orientar la conformación del perfil del PAAF; en éstas pueden encontrarse recomendaciones y acuerdos de la Alta Dirección, tanto en la forma como en el fondo del programa. Las reglas generales de la planeación disponen, entre otros aspectos, que la programación de auditorías debe sujetarse a un marco metodológico general del cual pueden derivar metodologías específicas; asimismo, todas las propuestas de auditorías deben ser analizadas y discutidas en una instancia colegiada, denominada Grupo de Programación, el cual permite valorar la pertinencia de llevarse a cabo.

La ASF ha desarrollado una metodología de programación basada en factores de riesgo, que cuenta con criterios de análisis, priorización y selección de propuestas de auditoría. Su ejecución implica el desarrollo de un trabajo minucioso de identificación, procesamiento, análisis y valoración de diversas fuentes de información, para la asignación de los niveles de riesgo.

Otros elementos a valorarse son la importancia relativa de los recursos fiscalizados, la variación en su monto asignado con relación a la anterior, los antecedentes de fiscalización, los proyectos prioritarios, las denuncias o las solicitudes, por mencionar algunos.

Una vez identificados los objetos, sujetos y conceptos a fiscalizar que presenten mayor riesgo, se realiza un análisis cualitativo, el cual implica profundizar en la información existente a un nivel de detalle que permita verificar la correcta determinación del riesgo asignado a estos, así como orientar la información para la selección y elaboración de propuestas de auditoría.

Una vez aprobado el PAAF, el número de auditorías que lo conforman puede incrementarse o reducirse durante el desarrollo de la fiscalización de la respectiva, en cuyo caso, las modificaciones deberán cumplir con las reglas generales para la planeación y programación descritas con anterioridad.

La Planeación de los Procedimientos de Auditoría

Es importante tener presente la frontera que existe entre la planeación e integración del programa de auditorías y la planeación de la realización de cada una de las auditorías programadas: Dado que en esta segunda etapa, el auditor realiza la labor de elaborar la guía de auditoría que incluye la planeación de los procedimientos de auditoría, estableciendo una comparación entre el “ser” —plasmado en el PAAF— y el “deber ser” —prescrito en los procedimientos de auditoría establecidos para llevar a cabo la auditoría.

Bajo esa premisa el Marco Rector de la Auditoría Superior de la Federación establece que: Para la ejecución de la auditoría y elaboración del informe se deberán programar los procedimientos de auditoría, calendarizar las actividades y determinar los recursos humanos, financieros y materiales necesarios, conforme a la normativa institucional.¹⁴

Sin embargo, la normativa interna de la ASF proporciona al personal auditor directrices genéricas para la construcción de los procedimientos de auditoría, como sigue:

Es la descripción de las principales técnicas y pruebas de auditoría aplicadas en la fiscalización, mediante las cuales se obtiene evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente acerca del objeto auditado, con base en la cual se determinan los resultados, las acciones y el dictamen correspondiente.¹⁵

14 ASF. Marco Rector, p. 41, 2011.

15 ASF. Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, Versión 19. pp. 21-22, Junio, 2014.

Los procedimientos de auditoría deberán:

- Iniciar su redacción con un verbo en infinitivo e indicar la acción que se ejecutó sin mencionar actividades.
- Presentarse enumerados y corresponder a los resultados consignados en el informe de auditoría.
- Omitir las disposiciones legales y normativas verificadas en cada uno de los procedimientos de auditoría aplicados.

Técnicas de auditoría establecidas por la ASF

Para la aplicación de los procedimientos de auditoría planeados y establecidos en la Guía de Auditoría, la ASF establece en su marco jurídico las técnicas de auditoría que deben considerar los servidores públicos responsables de ejecutar los procedimientos de auditoría, como sigue:

La técnica de auditoría es el método práctico de investigación y prueba que se utiliza para obtener la evidencia suficiente, pertinente, competente y relevante que sustente la opinión que emite la ASF. Se utiliza en la aplicación de los Procedimientos de Auditoría.

Dependiendo de sus características y condiciones de aplicación, las técnicas de auditoría se agrupan como sigue:¹⁶

Técnicas documentales

Son las que requieren básicamente del análisis y evaluación de documentos e informes redactados por la entidad fiscalizada en el desarrollo de sus actividades, las cuales se clasifican en:

1. Estudio general

Es la técnica por medio de la cual se obtiene y examina documentación para tener una apreciación de ciertos hechos y circunstancias de la Unidad Responsable, Programa o Actividad Institucional sujeta a revisión, la cual constituye el punto de partida de la fiscalización y tiene como finalidad orientar y fundamentar la aplicación de otras técnicas.

2. Análisis

Separa o desagrega las operaciones o situaciones sujetas a examen y las consigna documentalmente, con objeto de estudiar cada uno de sus

¹⁶ Idem, p.p. 88-89.

componentes y conocer con mayor claridad los aspectos sujetos a revisión, y determinar posteriormente si los objetos analizados cumplen con la normativa relativa a la operación de la entidad fiscalizada.

3. Confirmación

Se obtiene, por parte de un tercero, constancia escrita sobre la autenticidad de las transacciones, operaciones, hechos o circunstancias realizadas por la entidad fiscalizada.

4. Certificación

Se obtiene un documento en el que se asegura la veracidad, legalidad y autenticidad de un hecho o documento. Por lo general lo firma una persona con fe pública.

5. Declaración

Se obtiene manifestación por escrito con la firma de los interesados o responsables, donde se consignan los resultados de las investigaciones de las operaciones de la entidad fiscalizada o de terceros relacionados con estas en las operaciones sujetas a revisión.

6. Conciliación

Se utiliza para comparar dos conjuntos de datos separados homogéneos a una fecha o periodo establecido, con la finalidad de determinar su igualdad, correspondencia y veracidad de saldos o existencias.

7. Inspección

Se realiza un recuento físico de cualquier bien material, o documento que ampare la existencia de un activo o la autenticidad de una operación registrada por la entidad fiscalizada.

8. Compulsa

Se utiliza para confirmar que las operaciones realizadas por la entidad fiscalizada son veraces y se encuentran registradas y documentadas por el tercero vinculado.

9. Investigación

Se utiliza para obtener información necesaria a fin de indagar las circunstancias reales de la operación de la entidad fiscalizada y formarse

un juicio sobre los datos y hechos que despierten sospecha, no se encuentren contabilizados y declarados o estén incompletos.

10. Cálculo

Se utiliza para verificar la exactitud de los datos y cálculos numéricos con la finalidad de asegurarse de que las operaciones se efectúan correctamente.

11. Comparación

Se utiliza para establecer la relación que existe entre dos o más conceptos para determinar similitudes o diferencias.

12. Rastreo

Se sigue una operación o transacción por cada uno de sus procesos.

Técnicas verbales

Se aplican por medio de una relación directa con el servidor público de la entidad fiscalizada o tercero responsable o relacionado con la operación sujeta a revisión:

ENTREVISTA.- Se lleva a cabo una reunión con el servidor público de la entidad fiscalizada o tercero responsable de las operaciones o actividades revisadas, con la finalidad de intercambiar opiniones, puntos de vista y comentarios para obtener información complementaria que sirva como apoyo en el proceso de revisión.

Técnicas visuales

Se realizan en presencia física dentro del área de operación de las actividades sujetas a revisión:

OBSERVACIÓN.- Se realiza un examen visual de ciertos hechos y circunstancias relativos a la forma de efectuar o registrar las operaciones por parte de la entidad fiscalizada.

Técnicas informáticas

Se realizan en un entorno de sistemas de información por computadora o relativas al procesamiento de datos e información:

13. Software de auditoría

Consiste en la utilización de programas de cómputo, como parte de los procedimientos, para procesar datos de la entidad fiscalizada.

14. Datos de prueba

Consiste en alimentar con datos un sistema de cómputo para comparar los resultados obtenidos con los predeterminados y verificar la confiabilidad en el manejo de la información de la entidad fiscalizada.

Finalmente la LFRCF establece en su artículo 29, fracción I; la obligación de publicar en el IR, los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF para la revisión de la Cuenta Pública correspondiente. Los procedimientos publicados por la ASF representan el insumo para el análisis presentado en la investigación, los resultados obtenidos permitirán conocer el comportamiento de los procedimientos aplicados en la revisión del ejercicio de las aportaciones federales del FAEB transferidas a las Entidades Federativas en los años 2010 a 2013.

Capítulo II

Recurrencia de observaciones y de la aplicación de los procedimientos de auditoría en la revisión de los recursos del FAEB de 2000-2010

2.1 Recurrencia en la Fiscalización del Gasto Federalizado

Como parte del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, la Auditoría Superior de la Federación presentó un importante análisis sobre la recurrencia de observaciones detectadas en la revisión de los recursos federales del Gasto Federalizado del año 2000 al 2010, en el cual se destacan los resultados de las auditorías practicadas por la ASF a los Fondos del Gasto Federalizado, los cuales muestran una elevada incidencia y recurrencia. En el análisis, se muestran las principales causas de la recurrencia y se promueve una estrategia para disminuir las principales observaciones determinadas en la fiscalización de los Fondos y Programas.

Las etapas del análisis realizado por la ASF¹⁷ fueron las siguientes:

- Revisión de los informes de auditoría de cada Fondo y Programa

Se revisaron 1,382 documentos, equivalentes a igual número de auditorías practicadas.

Como parte del análisis se identificaron las observaciones que generaron recuperaciones derivadas de un daño al patrimonio del erario público federal y las observaciones que no derivaron en un daño al erario público; asimismo, se identificó el universo seleccionado para la fiscalización, la muestra auditada en cada caso, y las acciones promovidas respectivas.

- Catalogación de las observaciones

Una vez identificadas las observaciones de auditoría, incluidas las que fueron solventadas en el transcurso de las revisiones, se catalogaron o agruparon con base en la naturaleza de las irregularidades. Al respecto,

17 ASF. Recurrencia de las Observaciones de Auditoría del Gasto Federalizado, pp. 7-8.

cabe mencionar que se agruparon en clasificaciones distintas, a saber, las que tuvieron un monto observado y las que no.

En el caso de las que tuvieron un monto observado, se consideraron las recuperaciones determinadas totales, es decir, las probables más las operadas al cierre de las auditorías, por lo que las referencias contemplan ambas modalidades. Al respecto, debe subrayarse que el ente fiscalizado aclaró una proporción de las recuperaciones probables después de la publicación del IR, por lo que es necesario que la apreciación de la información sobre las recuperaciones determinadas se realice invariablemente bajo esta perspectiva.

- Análisis de la información y determinación de los principales hallazgos

En esta fase se determinaron los hallazgos más sustantivos, particularmente se identificaron para cada Fondo y Programa las observaciones que presentaron una mayor incidencia y recurrencia en el periodo analizado, 2000-2010, su importancia relativa al interior de cada uno y su tendencia.

Un aspecto fundamental en esta fase de los trabajos fue la identificación de algunas de las causas más importantes que generan la incidencia y recurrencia de las observaciones. Al efecto, la consideración de los informes de auditoría fue importante, así como también los documentos denominados Marcos de Referencia, de cada Fondo y Programa, que se incluyen en el IR de los últimos ejercicios.

De manera especial debe destacarse que se entrevistó al personal de las áreas auditoras responsables de la fiscalización de los Fondos y Programas, para conocer su opinión sobre los factores determinantes de las principales observaciones de auditoría, así como de su recurrencia y tendencia.

El trabajo adicional presentado por la ASF en el IR 2011, representa un insumo valioso en la formulación e implementación de estrategias por parte de las dependencias federales coordinadoras de los Fondos y Programas; de los Gobiernos de las Entidades Federativas; de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del distrito federal; necesarias para atender las causas determinantes de la incidencia y recurrencia de las observaciones.

Es importante destacar que con esfuerzos como éste, la ASF consolida su principio de proactividad hacia las entidades fiscalizadas, hacia el exterior; sin embargo queda expuesto el gran faltante hacia el interior de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, es decir, hacia el trabajo técnico

realizado por la ASF en la práctica de las auditorías. La recurrencia de las irregularidades detectadas en la práctica de auditorías deja de manifiesto la recurrencia en la planeación, construcción y aplicación de los procedimientos de auditoría; bajo la premisa técnica de que la consecuencia de la aplicación de los procedimientos de auditoría son los resultados obtenidos y publicados en el informe de auditoría.

El tamaño de la recurrencia de las observaciones es proporcional a la recurrencia de los procedimientos de auditoría aplicados; para dimensionar la relación técnica, una observación deriva de un resultado de auditoría y éste a su vez es consecuencia de la aplicación de un procedimiento de auditoría.



En el periodo analizado por la ASF, las acciones promovidas para la atención de las observaciones formuladas en las auditorías fueron 17 mil 064 lo que corresponde a la aplicación de igual número de procedimientos de auditoría aplicados, como se muestra a continuación:

Cuadro 5. Acciones promovidas por tipo de las auditorías del gasto federalizado de 2000 a 2010

Fondo/ Programa	PO	R	PRAS	SA	PEFCF	SIIC	RD	DH	Total	Observaciones solventadas
FISM	1,067	2,365	817	49	31	4	-	6	4,339	3,449
FASSA	610	1,167	555	14	15	16	106	1	2,484	2,290
FORTAMUN-DF	228	1,134	453	41	63	1	193	2	2,115	1,000
FAEB	964	829	183	63	25	11	-	-	2,075	929
FASP	407	819	565	95	14	116	25	1	2,042	1,353
Seguro Popular	327	332	363	2	17	-	-	1	1,042	818
Fam	78	377	148	14	-	87	-	-	704	267
FISE	137	332	214	8	-	-	-	-	691	367
SUBSEMUN	41	368	178	-	-	-	-	-	587	866
FAFEF	132	219	145	5	-	-	-	-	501	401
FAETA	58	261	140	13	3	9	-	-	484	277
Total General	4,049	8,203	3,761	304	168	244	324	11	17,064	12,017

Fuente: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000 a 2010.

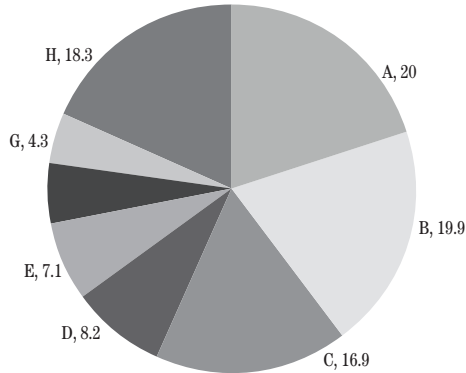
Los resultados de auditoría son los generadores de las observaciones determinadas por la ASF y contemplan irregularidades detectadas de dos tipos: irregularidades que generan recuperaciones económicas (en dinero) y las que no originan recuperaciones.

Los conceptos de los hallazgos detectados por la ASF con la aplicación de los procedimientos de auditoría que sustentan las recuperaciones¹⁸ económicas son:

- a) Recursos ejercidos que no se vinculan con los objetivos del Fondo o Programa
- b) Falta o inconsistencias en la documentación comprobatoria o justificativa del gasto
- c) Pagos improcedentes
- d) Traspasos de recursos a otros programas; no reintegrados o reintegrados sin los intereses correspondientes
- e) Recursos cuyo destino se desconoce o subejercicios
- f) Irregularidades en la ministración de los recursos (atrasos y retenciones)
- g) Irregularidades sobre remuneraciones al personal
- h) Otras Irregularidades

18 ASF, Recurrencia de las Observaciones de Auditoría del Gasto Federalizado, gráfica, p. 18.

Gráfica 1. Porcentaje de irregularidades que originaron recuperaciones 2000–2010



Fuente: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000 a 2010.

Por lo que respecta a los conceptos de los hallazgos detectados por la ASF con la aplicación de los procedimientos de auditoría que sustentan las irregularidades que no generaron recuperaciones¹⁹ económicas son:

- Falta o irregularidades en la entrega y difusión de la información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos.
- Falta o irregularidades en los registros contables, presupuestales y patrimoniales.
- Debilidades en el control interno de la gestión de los recursos.
- Irregularidades en la licitación, adjudicación y contratación.
- Incumplimiento o cumplimiento parcial de las metas y objetivos del Fondo.
- Falta de evaluación de los resultados de los Fondos y Programas.
- Irregularidades en la integración de los expedientes de obra pública o de adquisiciones.
- Deficiencias en la gestión y en el manejo del medicamento, en la documentación relacionada con los sistemas de salud, e irregularidades en la operación de las unidades de salud.

19 ASF, Recurrencia de las Observaciones de Auditoría del Gasto Federalizado. Cuadro, pp. 33 y 34.

- Falta o debilidades en la participación social.
- Falta o irregularidades en la cuenta bancaria del Fondo.
- Actos u omisiones de los servidores públicos en su gestión sobre la calendarización de los recursos.
- Subejercicio de los recursos no vinculados a recuperaciones.
- Falta o irregularidades en penas convencionales y garantías.

Finalmente, el documento de la ASF muestra las grandes tendencias sobre la incidencia y recurrencia de las observaciones, así como las causas sustantivas de esa problemática, siempre en el marco del quehacer de las entidades fiscalizadas. Sin embargo a pesar de que el proceso de fiscalización superior es dinámico y, por tanto, las guías de auditoría de los Fondos y Programas son revisados al término de cada ejercicio, los procedimientos de auditoría no se desprenden de esas tendencias.

2.2 Contexto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal

El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal ha tenido un papel relevante en las acciones de fiscalización superior debido a la importancia estratégica de la educación básica en las políticas públicas nacionales, así como a la importancia financiera que tiene, al destinarse más del cincuenta por ciento de los recursos federales del Ramo 33 a dicho Fondo.

El 19 de mayo de 1992, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que suscribieron el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, por medio del cual el Gobierno Federal traspasa los servicios educativos de los niveles preescolar, primaria, secundaria y normal a los Gobiernos Estatales, con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, bienes muebles e inmuebles, así como los recursos financieros utilizados en su operación. En esa misma fecha, también fue publicado en dicho órgano oficial el Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa. En el caso del Distrito Federal, la Federación es la responsable de la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros.

Para 1993 se realizan dos cambios de suma importancia en materia educativa, en marzo de ese año el artículo 3º constitucional fue reformado, resaltan-

do el concepto de derecho a la educación, el cual hace explícita la obligación del Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria y decreta el carácter obligatorio de la educación primaria y secundaria; cuatro meses después, en el mes julio se decreta la Ley General de Educación que sustituye a la Ley Federal de Educación de 1973, con este nuevo ordenamiento se ratifica de forma precisa lo planteado en el ANMEB y se crean tres nuevos capítulos referidos al federalismo educativo, la equidad de la educación y la participación social en la educación.

Paralelo a dicho proceso, en ese mismo año, el Gobierno Federal crea en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 1993 el Ramo General 25 denominado “Aportaciones para Educación Básica en los Estados” con la finalidad de dotar a las Entidades Federativas de los recursos requeridos en el proceso de descentralización del sector educativo, cabe destacar que este Ramo se creó con transferencias de recursos del Ramo General 11. Educación Pública.

Otro avance importante en el proceso de descentralización tuvo origen a finales de 1997, al reformarse la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y adicionarse el Capítulo V referente a las Aportaciones Federales destinadas a las Entidades Federativas y Municipios; lo anterior dio pauta a la creación del Ramo General 33 dentro del PEF para el ejercicio fiscal de 1998. El Ramo 33 se encuentra conformado por ocho fondos de aportaciones con recursos para diferentes rubros, de los cuales poco más del 50% corresponde al FAEB, recursos otorgados antes mediante el Ramo 25 —el Distrito Federal continuó con asignaciones directas de este ramo—.

En 2002, el artículo 3° constitucional sufre una nueva reforma, que establece la educación preescolar, primaria y secundaria como educación básica con el carácter de obligatoria. En septiembre de 2007, el Congreso de la Unión aprobó diversas reformas del artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, con lo que se crea una nueva fórmula para calcular los recursos destinados a los Estados e introdujo un indicador de calidad educativa, sin embargo, nunca se definió la forma de calcular dicho indicador.

Para febrero de 2013, el artículo 3° constitucional es reformado para elevar el concepto de calidad educativa a rango constitucional, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos, concepto que es retomado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a través del Eje 3. “México con Educación de Calidad” y en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, al establecer entre sus principales objetivos, asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.

El 9 de diciembre de 2013 es publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LCF, que modifica, entre otros, el artículo 25, en su fracción I, con el que se le da origen al Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo y desaparece el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Aspectos particulares del FAEB

El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se integra con recursos transferidos a las Entidades Federativas, que tienen como objetivo principal financiar las acciones conferidas en materia educativa conforme al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, los convenios suscritos con la Federación y lo establecido en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación, en donde destacan las siguientes atribuciones estatales:

- Prestar servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, y especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.
- Proponer a la secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.
- Prestar servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine.
- Los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, en el Distrito Federal, por la secretaría con recursos del Ramo General 25.

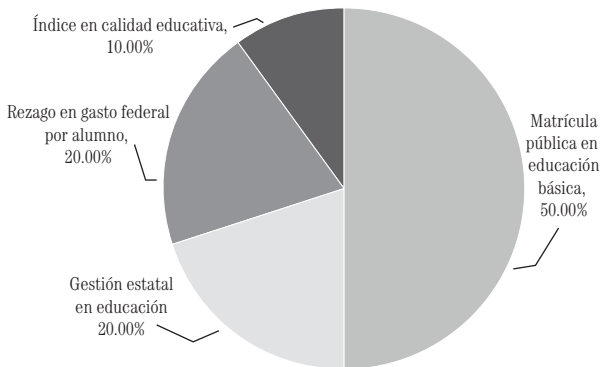
El destino de estos recursos se encuentra condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos establecidos en la propia Ley de Coordinación Fiscal y en la ley General de Educación, destacando la atención de necesidades de educación básica, inicial, indígena, especial y normal, así como los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional de maestros.

La distribución del FAEB se encuentra conferida en el artículo 27 de la ley de Coordinación Fiscal, que hasta el año 2007 se determinaba anualmente en el presupuesto de Egresos de la Federación con base en los siguientes elementos:

- I. El registro común de escuelas y de plantilla de personal, el cual se utilizaba para calcular los recursos presupuestarios transferidos a los Estados y que incluían las erogaciones correspondientes a los impuestos federales y aportaciones de seguridad social, y;
- II. Los recursos presupuestarios del FAEB transferidos a los Estados de acuerdo con el PEF del ejercicio inmediato anterior, incluyendo la actualización de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuela.

Sin embargo, estos criterios no eran suficientes para asegurar una distribución equitativa del FAEB, ya que no se contaba con una metodología clara y específica; la omisión llevó al Gobierno Federal en 2007 a realizar reformas a la LCF y a la forma en que se venía distribuyendo el Fondo, donde la determinación del FAEB se continúa realizando con el mecanismo anterior y para su distribución se incorpora una fórmula con variables y ponderadores, tomando en cuenta lo siguiente:

Gráfica 2



Fuente: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000 a 2010.

Con esta nueva fórmula se consideraba establecer por primera vez un índice de calidad educativa en el país; sin embargo, al no definir la Secretaría de Educación Pública (SEP) el indicador para su medición, sus recursos se sumaron a la matrícula. En este nuevo esquema de distribución también se estableció que no será aplicable en el evento de que en el año que se calcula el monto de dicho Fondo sea inferior al obtenido en el año inmediato anterior,

por lo que la distribución se realiza en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo con el coeficiente efectivo que cada Estado haya recibido del Fondo en el año inmediato anterior.

Actualmente, la distribución de los recursos del FAEB presenta desigualdades, ya que en la mayoría de los Estados registran montos inferiores a los que deberían obtenerse mediante la mecánica utilizada hasta 2007, situación que orilló a la SEP a establecer, mediante su presupuesto, una pequeña compensación para los Estados que han presentado pérdidas (Fondo de Transición por entrada en vigor de la nueva Ley de Coordinación Fiscal en 2008 y Apoyos complementarios para el FAEB a partir de 2009 y hasta 2013).

El proceso de gestión de los recursos del FAEB inicia con la determinación anual de los recursos del Fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe enterarlos mensualmente durante los 12 meses del año a los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo.

En tanto, las secretarías de finanzas o equivalentes reciben y transfieren los recursos del Fondo a los entes ejecutores para ser administrados, registrados y ejercidos condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se establece en la propia LCF, a fin de asignar eficiente y eficazmente los recursos a la población objetivo del Fondo.

En términos generales, la administración de los recursos del FAEB, incluyendo los productos financieros, en las Entidades Federativas adquiere tres modalidades distintas, como son:

1. Estados donde las Secretarías de Finanzas o Hacienda transfieren a los entes ejecutores (secretarías de Educación u Organismos Descentralizados constituidos como resultado de los Convenios emanados del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica) la totalidad de los recursos del FAEB, y estos últimos son los encargados de administrar y ejecutar dichos recursos.
2. Estados en los que las Secretarías de Finanzas o Hacienda transfieren una parte de los recursos del FAEB a los entes ejecutores de educación, y se quedan con la parte restante para constituirse también en un ente ejecutor de dichos recursos. Básicamente, se encargan de cubrir los compromisos del personal estatal, estatal subsidiado y de los gastos de operación.

3. La tercera forma de administración se caracteriza por el hecho de que las Secretarías de Finanzas o Hacienda no transfieren los recursos del FAEB a los entes ejecutores de educación, sino que se hacen cargo por completo de su administración y ejercicio, realizando los pagos a petición de la dependencia u organismo del sector educativo.

En el caso del Distrito Federal, el monto de los recursos transferidos se realiza mediante el Ramo General 25 para el servicio educativo público básico, determinado anualmente en el PEF, siendo la Tesorería de la Federación (TESOFE) quien entrega directamente los recursos a la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, dependiente de la propia dependencia.

En el contexto de la importancia financiera de los recursos del FAEB, la Auditoría Superior de la Federación tiene diseñada una estrategia de fiscalización coordinada con las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales, con el objetivo de incrementar la cobertura en la revisión del gasto de este Fondo e impulsar la homologación de criterios, normas y metodologías de auditoría, que son objetivos sustantivos del Sistema Nacional de Fiscalización.

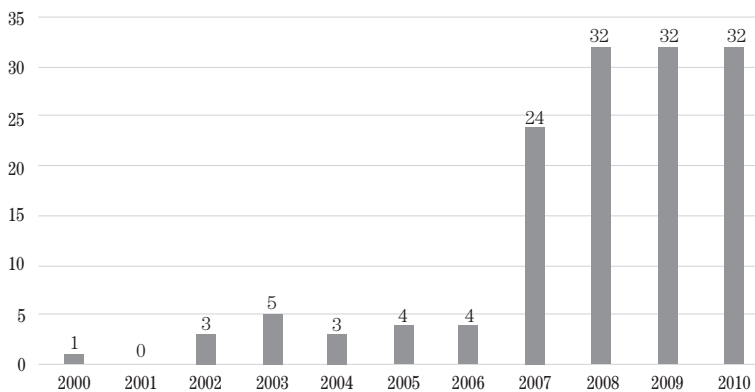
2.3 Recurrencia en la Aplicación de Procedimientos de Auditoría para la Fiscalización de los Recursos del FAEB

La importancia estratégica de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal suministrados a la educación básica a través de las políticas públicas nacionales relacionadas con el sector, así como por la importancia financiera que tiene, al destinarse más del cincuenta por ciento de los recursos federales del Ramo 33 a dicho Fondo, motivaron la presente investigación; de tal manera que es indispensable conocer la recurrencia de las observaciones en la fiscalización de los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas de los años 2000 a 2010.

Como parte del análisis realizado por la ASF a la recurrencia de las observaciones detectadas con la práctica de auditorías, durante el periodo de 2000-2010, informa que realizó directamente 136 auditorías al FAEB y 4 al Ramo 25 “Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal”.²⁰

²⁰ ASF, Recurrencia de las Observaciones de Auditoría del Gasto Federalizado 2000-2010, Análisis por Fondo, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, p. 10.

Gráfica 3



Fuente: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2000-2010

Como se aprecia, el FAEB experimentó a partir de 2007 un notable crecimiento de las auditorías practicadas por la ASF, en cumplimiento del mandato establecido en el PEF a partir de 2008; desde ese año, la revisión a ese Fondo ha comprendido a las 31 Entidades Federativas que reciben recursos del mismo; además, en ese proceso de fiscalización se ha incorporado al Distrito Federal, en donde los servicios de educación básica son financiados con el Ramo 25.

En el periodo analizado la ASF reporta que de 2000 a 2010 se asignaron 2 billones 222 mil 757.4 millones de pesos al FAEB (incluye 218 mil 786.7 millones de pesos del Ramo 25); el universo seleccionado por la ASF para las auditorías realizadas ascendió a 1 billón 106 mil 566.9 millones de pesos y se auditó una muestra de 1 billón 11 mil 795.7 millones de pesos, es decir, el 91.4% del universo seleccionado y el 45.5% del total de los recursos asignados al FAEB en ese periodo.²¹

El tamaño de la recurrencia de las observaciones es proporcional a la recurrencia de los procedimientos de auditoría aplicados; como se dijo anteriormente una observación deriva de un resultado de auditoría y éste a su vez es consecuencia de la aplicación de un procedimiento de auditoría. El comportamiento de la recurrencia de las observaciones detectadas por la ASF en el periodo 2000 a 2010 en la revisión a los recursos del FAEB, no es distinto al del Gasto Federalizado presentado en el numeral anterior.

21 Ídem, p. 11.

La ASF es acuciosa al señalar las debilidades de los entes ejecutores del gasto, sin embargo no es autocrítica hacia la recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría en la revisión de los recursos del FAEB. Técnicamente el tamaño de la recurrencia de las observaciones detectadas es proporcional a la recurrencia de los procedimientos de auditoría aplicados; para dimensionar esta relación, es indispensable distinguir desde el punto de vista técnico, que una acción promovida por la ASF es producto de una observación; la cuál es consecuencia de un resultado de auditoría y, éste último es motivado por la aplicación de un procedimiento de auditoría durante la práctica de la revisión.



Bajo esa premisa técnica, a continuación se presenta un diagnóstico sobre la recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría, para lo cual se determinó una muestra de cinco Cuentas Públicas, de 2006 a 2010; bajo el antecedente de que la ASF reporta que en este periodo de tiempo se llevaron a cabo 124 (91.2%) de las 136 auditorías prácticas al FAEB.

La muestra se sometió a un análisis deductivo, se comparó el contenido de 93 procedimientos de auditoría aplicados en la revisión de los recursos del FAEB y publicados por la ASF en el IR de las Cuentas Públicas 2006 a 2010, con excepción de los correspondientes al ejercicio de 2007 que no fueron publicados.

El análisis al contenido de los procedimientos de auditoría, permitió conocer sus diferencias y semejanzas, dato indispensable para detectar su recurrencia. Los resultados obtenidos con el análisis se presentan en una cédula de recurrencia (cuadro 6 al 16) que permite conocer de forma textual su contenido, enmarcados en tonos grises, que permiten distinguir la Cuenta Pública que se fiscalizó con su aplicación. Finalmente totaliza el número de procedimientos aplicados en la fiscalización por rubro auditado por la ASF y califica la recurrencia en su aplicación, como sigue:

Control interno

La Auditoría Superior de la Federación reporta la aplicación de cuatro procedimientos de auditoría en la revisión de la Cuenta Pública de los años 2006, 2008, 2009 y 2010 (ver cuadro 6), relacionados con la evaluación del control interno implementado por las Entidades Federativas para el ejercicio

de los recursos del FAEB. Su diseño y contenido cumple con lo establecido en la normatividad interna de la ASF: Inician su redacción con un verbo en infinitivo, indican la acción que se ejecutó sin mencionar actividades y se presentan enumerados.

Cuadro 6

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM	CHPF Revisada por la ASF			
	2010	2009	2008	2006
Control interno				
Procedimientos de auditoría aplicados	1	Verificar la existencia de controles internos suficientes para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que pueden afectar la eficacia de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna, el cumplimiento de la normativa y la consecución de los objetivos del fondo.		
	2	Evaluar el control interno de los departamentos responsables, por parte de la entidad federativa, de la recepción, registro, administración, ejercicio y control de los recursos adoptados por la federación.		
	3	w		
	4	Verificar, mediante la aplicación de cuestionarios de control interno la existencia, suficiencia y efectividad del sistema de control, comprobar que el ambiente de control, los riesgos y su administración, la información, y comunicación y la supervisión de actividades de control operen en forma adecuada, en cumplimiento del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.		
Procedimientos aplicados en la fiscalización de control interno del FAEB de 2006 a 2010				4
Es recurrente la aplicación del procedimiento de 2006 a 2010				Si

Fuente: elaboración propia con los procedimientos de auditoría aplicados y reportados por la ASF en informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006 a 2010.

Nota: la ASF no reportó procedimientos aplicados en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Derivado del análisis realizado al contenido de los procedimientos de auditoría, se identificaron diferencias y semejanzas en su diseño, observándose lo siguiente:

- La ASF aplicó de forma recurrente el mismo procedimiento de auditoría para la evaluación del control interno, es decir, se aplicó de forma individual en la fiscalización de las Cuentas Públicas 2006, 2008, 2009 y 2010; lo que representó aplicar en cuatro ocasiones el mismo procedimiento sin cambiar la acción que se mandata ejecutar al equipo auditor.
- Se detectó una variación en el contenido del procedimiento de auditoría, al eliminarse el fundamento legal que sustenta el ejercicio de los recursos del FAEB.
- La ASF no reportó procedimientos en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Transferencia de recursos y rendimientos financieros

La Auditoría Superior de la Federación reporta la aplicación de 12 procedimientos de auditoría en la revisión de las Cuentas Públicas de los años 2006, 2008, 2009 y 2010 (ver cuadro 7), relacionados con la fiscalización de la transferencia de recursos y los rendimientos financieros obtenidos por las Entidades Federativas con los recursos del FAEB. Su diseño y contenido cumple con lo establecido en la normatividad interna de la ASF: Inician su redacción con un verbo en infinitivo, indican la acción que se ejecutó sin mencionar actividades y se presentan enumerados.

Cuadro 7

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM	CHPF Revisada por la ASF			
	2010	2009	2008	2006
Transferencia de recursos y rendimientos financieros				
Procedimientos de auditoría aplicados	5	Verificar que la SHCP, por conducto de la TESOFE, transfirió a las entidades federativas, a través de la Secretaría de Finanzas o su equivalente, los recursos del FAEB de acuerdo con la distribución y calendarización de las ministraciones publicadas en el DOF.		
	6	Verificar que la Secretaría de Finanzas , o equivalente del Gobierno del Estado, transfirió los recursos del fondo que recibió de la federación de las instancias ejecutoras, y comprobar que se destinaron para los fines y objetivos del fondo.		
	7	Verificar que la Secretaría de Finanzas, o su similar en el estado, transfirió los recursos del FAEB que recibió de la Federación, a los entes ejecutores, de acuerdo con la legislación local, y corroborar que se destinó a los fines y objetivos del fondo, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley General de Educación y de los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental.		
	8	Verificar que la entidad federativa recibió en tiempo y forma los recursos del FAEB transferidos por la Federación mediante la TESOFE, en cumplimiento del “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas, la distribución y calendarización para la ministración durante el Ejercicio Fiscal de 2006, de los recursos correspondientes al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a que se refiere el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal” publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 30 de enero.		

Continúa ...

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM	CHPF Revisada por la ASF			
	2010	2009	2008	2006
Transferencia de recursos y rendimientos financieros				
Procedimientos de auditoría aplicados	9	Verificar que las entidades federativas abrieron cuentas bancarias productivas específicas en las que recibieron y administraron los recursos del fondo y sus rendimientos financieros.		
	10		Comprobar que se abrió de una cuenta bancaria específica para la recepción de los recursos del FAEB de conformidad con lo establecido en el Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal.	
	11	Verificar que las entidades federativas instrumentaron las medidas necesarias para agilizar la entrega de los recursos a las instancias ejecutoras de sus administración, conforme a su propia legislación y a las disposiciones aplicables.		
	12		Comprobar que el estado transfirió en tiempo y forma, ... los recursos del FAEB que recibió de la federación, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal.	
	13	Verificar o determinar el importe de los intereses generados por los recursos del fondo y comprobar que se destinaron para los fines y objetivos del fondo.		
	14		Verificar el importe de los intereses generados por los recursos del fondo y comprobar que se destinaron para los fines y objetivos del fondo.	
	15		Verificar o determinar el importe de los intereses generados por los recursos del FAEB, y comprobar que se destinaron a los fines y objetivos del fondo, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Educación.	
Procedimientos de auditoría aplicados	16		Verificar que el importe de los intereses generados por los recursos del FAEB se encuentran debidamente registrados y constatar su aplicación a los fines establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006 ...	

Continúa ...

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM	CHPF Revisada por la ASF			
	2010	2009	2008	2006
Transferencia de recursos y rendimientos financieros				
Procedimientos aplicados en la fiscalización de la transparencia de recursos y rendimientos financieros de 2006 a 2010				12
Es recurrente la aplicación del procedimiento de 2006 a 2010				Si

Fuente: elaboración propia con los procedimientos de auditoría aplicados y reportados por la ASF en informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006 a 2010.

Nota: la ASF no reportó procedimientos aplicados en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Derivado del análisis realizado al contenido de los procedimientos de auditoría, se identificaron diferencias y semejanzas en su diseño, observándose lo siguiente:

- La ASF aplicó de forma recurrente cuatro procedimientos de auditoría: dos de ellos aplicados de forma recurrente en la revisión de las cuatro Cuentas Públicas analizadas y los dos restantes se aplicaron en la revisión de las Cuentas Públicas 2010 y 2006.
- Se detectó una variación en el contenido del procedimiento de auditoría, al eliminarse el fundamento legal que sustenta el ejercicio de los recursos del FAEB.
- La ASF no reportó procedimientos en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Registro e información financiera de las operaciones

La Auditoría Superior de la Federación reporta la aplicación de seis procedimientos de auditoría en la revisión de las Cuentas Públicas de los años 2006, 2008, 2009 y 2010 (ver cuadro 8), relacionados con la fiscalización del registro de la información financiera de las operaciones realizadas por las Entidades Federativas con los recursos del FAEB. Su diseño y contenido

cumple con lo establecido en la normatividad interna de la ASF: Inician su redacción con un verbo en infinitivo, indican la acción que se ejecutó sin mencionar actividades y se presentan enumerados.

Cuadro 8

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM	CHPF Revisada por la ASF			
	2010	2009	2008	2006
Registro e información financiera de las operaciones				
Procedimientos de auditoría aplicados	17	Verificar que el registro contable, presupuestario y patrimonial de las operaciones realizadas con los recursos del fondo, se realizó conforme a la normativa.		
	18	Verificar que los recursos del FAEB, así como sus accesorios, se registraron en los documentos contables y presupuestales de la entidad, así como en el reporte de la cuenta pública estatal correspondiente al ejercicio fiscal 2009.		
	19	Constatar que el cierre de ejercicio presupuestal elaborado por el ente ejecutor coincidió con lo reportado en la cuenta pública estatal		
	20	Verificar que los registros contables y presupuestarios de las operaciones revisadas se ajustaron a los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental		
	21	Comprobar que las erogaciones realizadas con los recursos del fondo se registraron contable y presupuestalmente conforme a la normativa, así como la existencia de la documentación original que justifique y compruebe el gasto, la cual debe cumplir con las disposiciones legales y fiscales correspondientes, así como estar cancelada con la leyenda.		
Procedimientos de auditoría aplicados	22	Comprobar la existencia de registros específicos del fondo, debidamente actualizados, identificados y controlados, así como la documentación original que justifique y compruebe el gasto, la cual se deberá cancelar con la leyenda "Operado FAEB".		
Procedimientos aplicados en la fiscalización del registro e información financiera de las operaciones de 2006 a 2010				6
Es recurrente la aplicación del procedimiento de 2006 a 2010				Si

Fuente: elaboración propia con los procedimientos de auditoría aplicados y reportados por la ASF en informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006 a 2010.

Nota: la ASF no reportó procedimientos aplicados en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Derivado del análisis realizado al contenido de los procedimientos de auditoría, se identificaron diferencias y semejanzas en su diseño, observándose lo siguiente:

- La ASF aplicó de forma recurrente dos procedimientos de auditoría: uno de ellos aplicado de forma recurrente en la revisión de las Cuentas Públicas 2006, 2009 y 2010 (se destaca que en la revisión de la Cuenta Pública 2006 el procedimiento se dividió en dos) y, el otro restante se aplicó en la revisión de las Cuentas Públicas 2009 y 2010.
- Se detectó una variación en el contenido del procedimiento de auditoría, al eliminarse el fundamento legal que sustenta el ejercicio de los recursos del FAEB.
- La ASF no reportó procedimientos en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Transparencia del ejercicio de los recursos

La Auditoría Superior de la Federación reporta la aplicación de seis procedimientos de auditoría en la revisión de las Cuentas Públicas de los años 2006, 2008, 2009 y 2010 (ver cuadro 9), relacionados con la fiscalización de la transparencia del ejercicio de los recursos del FAEB en las Entidades Federativas. Su diseño y contenido cumple con lo establecido en la normatividad interna de la ASF: Inician su redacción con un verbo en infinitivo, indican la acción que se ejecutó sin mencionar actividades y se presentan enumerados.

Cuadro 9

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM	CHPF Revisada por la ASF			
	2010	2009	2008	2006
Transparencia del ejercicio de los recursos				
Procedimientos de auditoría aplicados	23	Verificar que las entidades federativas informaron trimestralmente sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos respecto de los recursos del fondo y fueron publicados en sus órganos locales oficiales de difusión y en su página de internet o en otros medios locales oficiales de difusión.		
	24	Comprobar que las entidades federativas informaron trimestralmente de forma pormenorizada a la SHCP sobre el avance físico de las acciones respectivas (a nivel de capítulo y concepto de gasto) y, en su caso, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos (ministrados) y los erogados, así como los resultados de las evaluaciones que se hayan realizado y que las entidades federativas requisitaron y reportaron los indicadores de desempeño a la SHCP.		
	25	Constar que la entidad fiscalizada reportó trimestralmente sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos respecto de los recursos del FAEB y de forma pormenorizada sobre el avance físico de las acciones respectivas y, en su caso, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos y aquellos erogados, así como los resultados de las evaluaciones que se realizaron.		
	26	Verificar que las entidades federativas reportaron en el Sistema de la SHCP la información para transparentar los pagos realizados en materia de servicios personales.		
Procedimientos de auditoría aplicados	27	Verificar el cumplimiento en la entrega de la información trimestral remitida a la SHCP, su calidad y congruencia con la aplicación y los resultados obtenidos con los recursos del		
	28	Verificar que las entidades federativas informaron a los órganos de control y fiscalización locales y federales, sobre la cuenta bancaria específica en la que recibieron, administraron y manejaron exclusivamente los recursos del fondo y sus rendimientos financieros.		
Procedimientos aplicados en la evaluación de transparencia del ejercicio de los recursos de 2006 a 2010				6
Es recurrente la aplicación del procedimiento de 2006 a 2010				No
Procedimientos recurrentes				2
Procedimientos sin recurrencia				4

Fuente: elaboración propia con los procedimientos de auditoría aplicados y reportados por la ASF en informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006 a 2010.

Nota: la ASF no reportó procedimientos aplicados en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Derivado del análisis realizado al contenido de los procedimientos de auditoría, se identificaron diferencias y semejanzas en su diseño, observándose lo siguiente:

- La ASF no aplicó de forma recurrente los procedimientos de auditoría.
- Se identificó que uno de los procedimientos se aplicó en dos ocasiones; una en la revisión de la Cuenta Pública 2009 y otra para la revisión de la Cuenta Pública 2010.
- No se consideró en el diseño del procedimiento de auditoría, el fundamento legal que sustenta el ejercicio de los recursos del FAEB.
- La ASF no reportó procedimientos en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Ejercicio y destino de los recursos

La Auditoría Superior de la Federación reporta la aplicación de 38 procedimientos de auditoría en la revisión de las Cuentas Públicas de los años 2006, 2008, 2009 y 2010 (ver cuadros: 10), relacionados con la fiscalización con el ejercicio y destino que las Entidades Federativas le dan a los recursos del FAEB. Su diseño y contenido cumple con lo establecido en la normatividad interna de la ASF: Inician su redacción con un verbo en infinitivo, indican la acción que se ejecutó sin mencionar actividades y se presentan enumerados.

Cuadro 10

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM	CHPF Revisada por la ASF			
	2010	2009	2008	2006
Ejercicio y destino de los recursos				
Procedimientos de auditoría aplicados	29	Verificar que las entidades federativas destinaron los recursos del fondo y sus rendimientos financieros en los plazos y condiciones establecidas par su aplicación, sujetándose a las disposiciones legales aplicables y al principio de anualidad.		
	30	Verificar que las nóminas financiadas con el FAEB incluyeron exclusivamente centros de trabajo dedicados a la educación básica o la formación de docentes.		
	31	Verificar que las nóminas financiadas con el fondo incluyeron exclusivamente centros de trabajo dedicados a la educación básica o la formación de docentes.		
	32	Constatar que las nóminas financiadas con el FAEB incluyeron centros de trabajo dedicados exclusivamente a la educación básica o la formación de docentes, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal y de Ley General de Educación.		
	33	Comprobar que no se incluyeron en las nóminas, pagos a personal que no tiene relación laboral con la dependencia (nombramiento de personal), en cumplimiento de la legislación local aplicable Reglamento de las Condiciones Generales del Trabajo de Personal de la Secretaría de Educación Pública, y de la Normatividad de Trámite del Sistema Educativo Estatal, la Ley de Coordinación Fiscal, y de la Ley General de Educación.		
34	Verificar que no se incluyeron en las nóminas pagos con cargo a centros de trabajo no autorizados, clausurados o dados de baja en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal, Ley General de Educación, y del Manual de Procedimientos y Archivo de Criterios del Catálogo de Centros de Trabajo en la Secretaría de Educación Pública.			

Continúa ...

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM	CHPF Revisada por la ASF			
	2010	2009	2008	2006
Ejercicio y destino de los recursos				
Procedimientos de auditoría aplicados	35			Verificar que las remuneraciones pagadas en el concepto 07 "Sueldos compactados" se ajustaron a los tabuladores de sueldo autorizados, en cumplimiento del Manual de Normas para la Administración de Recursos Humanos en la Secretaría de Educación Pública y del tabulador de Sueldos Autorizados.
	36			Comprobar que las nóminas contaron con la firma del beneficiario que acredita la recepción del pago de remuneraciones, en cumplimiento del Manual de Normas para la administración de Recursos Humanos en la
	37	Verificar que las nóminas financiadas con el FAEB incluyeron exclusivamente categorías y puestos dedicados a la educación básica o a la formación de docentes		
	38	Verificar que las nóminas financiadas con el fondo incluyeron exclusivamente categorías y puestos dedicados a la educación básica o la formación de docentes.		
	39	Corroborar que las nóminas financiadas con el FAEB, incluyeron categorías y puestos dedicados exclusivamente a la Educación básica o a la formación de docentes, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Educación y de los Lineamientos Generales que Regulan el Sistema de Administración de Personal de la SEP.		
	40	Constatar que en las nóminas financiadas con los recursos del FAEB se incluyeron exclusivamente categorías y puestos destinados a la atención de la educación básica y a la formación de docentes, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Educación.		
	41	Verificar que el personal contratado con cargo a la partida de honorarios realizó funciones propias de la educación básica o la formación de docentes.		
	42	Comprobar que el personal contratado con cargo en la partida de honorarios realizó funciones propias de la educación básica o la formación de docentes.		

Continúa ...

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010

NÚM	CHPF Revisada por la ASF				
	2010	2009	2008	2006	
Ejercicio y destino de los recursos					
Procedimientos de auditoría aplicados	43	Verificar que el personal contratado con cargo a la partida de honorarios realizó funciones propias de la educación básica o de la formación de docentes, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Educación.			
	44	Verificar que las erogaciones realizadas con cargo en la partida de honorarios se realizaron conforme a la legislación local aplicable; la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Educación , y del Manual de Normas para la Administración de Recursos Humanos en la Secretaría de Educación Pública.			
	45	Verificar que los conceptos por los que se otorgaron compensaciones, bonos o estímulos especiales contaron con la autorización y regulación establecida.			
	46	Verificar que los conceptos por los que se otorgaron compensaciones, bonos o estímulos especiales con cargo en los recursos del fondo contaron con la autorización y regulación establecida.			
	47	Verificar que los conceptos por los que se otorgaron compensaciones, bonos o estímulos especiales, contaron con la autorización y regulación establecida, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal.			
	48	Verificar que no se realizaron pagos en nómina con recursos del FAEB a trabajadores durante el periodo en que contaron con licencia sin goce de sueldo.			
	49	Verificar que no se realizaron pagos en nómina con recursos del fondo a trabajadores durante el periodo en que contaron con licencia sin goce de sueldo.			
	50	Determinar el número de empleados pagados con el FAEB comisionados a las diferentes agrupaciones sindicales y verificar que dichas comisiones se otorgaron con base en la legislación local.			
	51	Determinar el número de empleados pagados con el fondo comisionados en las diferentes agrupaciones sindicales y verificar que dichas comisiones se otorgaron con base en la legislación local.			

Continúa ...

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM	CHPF Revisada por la ASF			
	2010	2009	2008	2006
Ejercicio y destino de los recursos				
Procedimientos de auditoría aplicados	52		Determinar el número de empleados pagados con el FAEB, comisionados a las diferentes agrupaciones sindicales y verificar que dichas comisiones se otorgaron con base en la legislación local aplicable, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal.	
	53		Verificar que no se otorgaron comisiones al sindicato con goce de sueldo, en cumplimiento con la legislación local aplicable y del reglamento de las condiciones Generales de trabajo del personal de la Secretaría de Educación	
	54	Determinar el número de empleados pagados con el FAEB comisionado a dependencias cuyas funciones no están relacionados con los objetivos del fondo y verificar que dichas comisiones se otorgaron con base en la legislación local.		
	55		Determinar el número de empleados pagados con el fondo comisionado en dependencias cuyas funciones no estén relacionados con los objetivos del fondo y verificar que dichas comisiones se otorgaron con base en la legislación local.	
	56		Determinar el número de empleados pagados con el FAEB, comisionado a dependencias cuyas funciones no estén relacionadas con los objetivos del fondo y verificar que dichas comisiones se otorgaron con base en la legislación local aplicable, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Educación.	
	57		Verificar que no se otorgaron al personal de la dependencia ejecutora de los recursos del FAEB comisiones, a otras dependencias o áreas cuyas funciones fueron diferentes a los objetivos y fines del fondo, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley General de Educación.	
	58	Verificar que los beneficiarios del Programa Carrera Magisterial incorporados en las nóminas se encuentran registrados en el catálogo autorizado, y que los pagos se ajustaron a la vertiente y nivel que les corresponde.		
	59		Verificar que los órganos reguladores del Programa Carrera Magisterial fueron constituidos en tiempo y forma, y que cumplieron las funciones establecidas en la normativa del Programa.	

Continúa ...

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM	CHPF Revisada por la ASF			
	2010	2009	2008	2006
Ejercicio y destino de los recursos				
Procedimientos de auditoría aplicados	60	Comprobar, mediante una muestra determinada, que la entidad fiscalizada cuenta con expedientes debidamente integrados y requisitados de los empleados beneficiados con el Programa Carrera Magisterial.		
	61	Verificar que los beneficiarios del Programa Carrera Magisterial incorporados en las nóminas se encuentren registrados en el catálogo autorizado de personal, y que los pagos se ajustaron a la vertiente y nivel que le corresponde.		
	62	Verificar que los beneficiarios del Programa Carrera Magisterial, en su vertiente docente, se encuentren efectivamente frente a un grupo mediante una confirmación de los responsables de los centros de trabajo.		
	63	Verifica que el personal que recibió el beneficio del Programa Carrera Magisterial durante el ejercicio 2009, no gozó de licencias sin goce de sueldo durante el periodo de dictaminación.		
	64	Comprobar que los empleados de la dependencia ejecutora del gasto que durante el 2009 fueron promovidos en el sistema escalafonario, cumplieron los requisitos establecidos.		
	65	Verificar que el personal registrado en las nóminas estuvo efectivamente en los centros de trabajo, y que existieron controles (asistencia, puntualidad, entre otros) para el personal de una muestra determinada.		
	66	Verificar la interrelación del FAEB con otros fondos del sector educativo.		
Procedimientos aplicados en la evaluación del ejercicio y destino de los recursos de 2006 a 2010				38
Es recurrente la aplicación del procedimiento de 2006 a 2010				Si
Procedimientos recurrentes				36
Procedimientos sin recurrencia				2

Fuente: elaboración propia con los procedimientos de auditoría aplicados y reportados por la ASF en informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006 a 2010.

Nota: la ASF no reportó procedimientos aplicados en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Derivado del análisis realizado al contenido de los procedimientos de auditoría, se identificaron diferencias y semejanzas en su diseño, observándose lo siguiente:

- La ASF aplicó de forma recurrente 36 procedimientos de auditoría como sigue:
- Cinco procedimientos se aplicaron para fiscalizar las Cuentas Públicas 2006, 2008, 2009 y 2010, es decir se aplicaron cuatro veces cada uno de ellos que acumulan 20 procedimientos aplicados;
- En la revisión de la Cuenta Pública 2006 se aplicaron 3 procedimientos adicionales, los cuales por su contenido forman parte de un mismo procedimiento.
- Un procedimiento fue recurrente al aplicase en la revisión de las Cuentas Públicas 2008, 2009 y 2010, es decir se aplicó en tres ocasiones.
- Dos procedimientos se aplicaron de forma recurrente en la fiscalización de las Cuentas Públicas 2009 y 2010, es decir totalizan cuatro procedimientos aplicados.
- En la revisión de la Cuenta Pública 2009 se aplicaron seis procedimientos adicionales (los cuales por su contenido forman parte de un mismo procedimiento) para un total de 10 procedimientos aplicados.
- La ASF no aplicó de forma recurrente dos procedimientos en la fiscalización de la Cuenta Pública 2010.
- Se detectó una variación en el contenido del procedimiento de auditoría, al eliminarse el fundamento legal que sustenta el ejercicio de los recursos del FAEB.
- La ASF no reportó procedimientos en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Matrícula escolar

La Auditoría Superior de la Federación reporta la aplicación de seis procedimientos de auditoría en la revisión de las Cuentas Públicas de los años 2006, 2008, 2009 y 2010 (ver cuadro 11), relacionados con la fiscalización de la matrícula escolar en las Entidades Federativas que recibieron recursos del FAEB. Su diseño y contenido cumple con lo establecido en la normatividad interna de la ASF: Inician su redacción con un verbo en infinitivo, indican la acción que se ejecutó sin mencionar actividades y se presentan enumerados.

Cuadro 11

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010					
NÚM	CHPF Revisada por la ASF				
	2010	2009	2008	2006	
Matrícula escolar					
Procedimientos de auditoría aplicados	67	Determinar el número de empleados pagados con el FAEB, comisionado a dependencias cuyas funciones no estén relacionadas con los objetivos del fondo y verificar que dichas comisiones se otorgaron con base a las legislación local aplicable, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Educación.			
	Procedimientos de auditoría aplicados	68	Verificar que los registros de la matrícula por nivel educativo, reportados a la Secretaría de Educación Pública, correspondieron con los registros contenidos en las bases de datos de la entidad federativa, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal.		
69		Constatar que la información contenida en la base de datos de la matrícula escolar reportada a la SEP, contó con el soporte documental, mediante la inspección de una muestra determinada, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal.			
70		Verificar que los centros de trabajo incorporados en las nóminas financiadas con los recursos del FAEB, se encontraron considerados en la estadística de la matrícula escolar de la entidad federativa, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal.			
71		Verificar que el analítico de plazas autorizado por la SHCP, por nivel educativo y zona económica, corresponda a lo pagado en las nóminas financiadas con el FAEB, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal.			
72		Constatar que los datos asentados en la base de datos de la entidad fiscalizada, con respecto a la matrícula, correspondan a los registros de los centros de trabajo, de la muestra determinada en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008.			
Procedimientos aplicados en la evaluación de la matrícula escolar de 2006 a 2010					6

Continúa ...

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM	CHPF Revisada por la ASF			
	2010	2009	2008	2006
Matrícula escolar				
Es recurrente la aplicación del procedimiento de 2006 a 2010				No

Fuente: elaboración propia con los procedimientos de auditoría aplicados y reportados por la ASF en informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006 a 2010.

Nota: la ASF no reportó procedimientos aplicados en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Derivado del análisis realizado al contenido de los procedimientos de auditoría, se identificaron diferencias y semejanzas en su diseño, observándose lo siguiente:

- La ASF aplicó por única ocasión los procedimientos para la revisión de la Cuenta Pública 2008, por lo que se trata de procedimientos de auditoría sin recurrencia.
- Se detectó una variación en el contenido del procedimiento de auditoría, al eliminarse el fundamento legal que sustenta el ejercicio de los recursos del FAEB.
- La ASF no reportó procedimientos en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Gastos de operación y pagos a terceros institucionales

La Auditoría Superior de la Federación reporta la aplicación de cinco procedimientos de auditoría en la revisión de las Cuentas Públicas de los años 2006, 2008, 2009 y 2010 (ver cuadro 12), relacionados con la fiscalización a los gastos de operación y pagos a terceros institucionales realizados por las Entidades Federativas con recursos del FAEB. Su diseño y contenido cumple con lo establecido en la normatividad interna de la ASF: Inician su redacción con un verbo en infinitivo, indican la acción que se ejecutó sin mencionar actividades y se presentan enumerados.

Cuadro 12

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM	CHPF Revisada por la ASF			
	2010	2009	2008	2006
Gastos de operación y pagos a terceros institucionales				
Procedimientos de auditoría	73	Verificar que las erogaciones por las entidades federativas con cargo a los capítulos diferentes al 1000 tuvieron vinculación directa con el apoyo a la educación básica o a la formación de docentes.		
	74	Verificar que las erogaciones efectuadas por la entidad federativa con cargo en los gastos de operación, tuvieron vinculación directa con el apoyo de la educación básica o de la formación de docentes, y que se realizó el pago de los terceros institucionales en tiempo.		
Procedimientos de auditoría aplicados	75	Verificar que se realizó en tiempo el pago de los terceros institucionales (ISSSTE, FOVISSSTE, SAR, ETC.)		
	76	Constatar el correcto pago por concepto de aportaciones patronales al ISSSTE, de conformidad con la legislación local aplicable.		
	77	Revisar que los enteros del ISR por Servicios Personales se realizaron en tiempo, en cumplimiento de la Ley Impuesto Sobre la Renta vigente para el Ejercicio Fiscal de 2006.		
Procedimientos aplicados en la evaluación de los gastos de operación y pagos a terceros institucionales de 2006 a 2010				5
Es recurrente la aplicación del procedimiento de 2006 a 2010				Si

Fuente: elaboración propia con los procedimientos de auditoría aplicados y reportados por la ASF en informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006 a 2010.

Nota: la ASF no reportó procedimientos aplicados en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Derivado del análisis realizado al contenido de los procedimientos de auditoría, se identificaron diferencias y semejanzas en su diseño, observándose lo siguiente:

- La ASF aplicó de forma recurrente dos procedimientos de auditoría:
- Uno de ellos aplicado de forma recurrente en la revisión de las Cuentas Públicas 2009 y 2010.
- El otro restante se aplicó en la revisión de las Cuentas Públicas 2006 y 2010 (se destaca que en la revisión de la Cuenta Pública 2006 el procedimiento se dividió en dos).
- Se detectó una variación en el contenido del procedimiento de auditoría, al eliminarse el fundamento legal que sustenta el ejercicio de los recursos del FAEB.
- La ASF no reportó procedimientos en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Verificación física de centros de trabajo

La Auditoría Superior de la Federación reporta la aplicación de cuatro procedimientos de auditoría en la revisión de las Cuentas Públicas de los años 2006, 2008, 2009 y 2010 (ver cuadro 13), relacionados con la verificación física de los centros de trabajo en las Entidades Federativas que ejercieron recursos del FAEB. Su diseño y contenido cumple con lo establecido en la normatividad interna de la ASF: Inician su redacción con un verbo en infinitivo, indican la acción que se ejecutó sin mencionar actividades y se presentan enumerados.

Cuadro 13

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM	CHPF Revisada por la ASF			
	2010	2009	2008	2006
Verificación física de centros de trabajo				
Procedimientos de auditoría aplicados	78	Verificar que el personal registrado en las nóminas estuvo efectivamente en los centros de trabajo, y que existieron controles (asistencia, puntualidad, etc.) para el personal de una muestra determinada.		
	79	Verificar que el personal registrado en las nóminas estuvo efectivamente en los centros de trabajo, y que existieron controles (asistencia, puntualidad, entre otros) para el personal de la muestra determinada, en cumplimiento de la ley de Coordinación Fiscal.		
	80	Verificar que la información asentada en las nóminas corresponda a lo que se encuentra físicamente en los centros de trabajo, así como que existan controles (asistencia, puntualidad, etc.) para el personal, mediante la inspección de una muestra de trabajos, en cumplimiento del Manual de Normas para la Administración de Recursos Humanos en la Secretaría de Educación Pública.		
	81	Comprobar que no se incluyó en la nómina al personal que causó baja temporal o definitiva, en cumplimiento de la legislación local aplicable; del Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública, y de la Normatividad de trámite del Sistema Educativo Estatal.		
Procedimientos aplicados en la evaluación de la verificación física de los centros de trabajo de 2006 a 2010				4
Es recurrente la aplicación del procedimiento de 2006 a 2010				Si

Fuente: elaboración propia con los procedimientos de auditoría aplicados y reportados por la ASF en informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006 a 2010.

Nota: la ASF no reportó procedimientos aplicados en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Derivado del análisis realizado al contenido de los procedimientos de auditoría, se identificaron diferencias y semejanzas en su diseño, observándose lo siguiente:

- La ASF aplicó de forma recurrente el mismo procedimiento de auditoría (se destaca que en la revisión de la Cuenta Pública 2006 el procedimiento se dividió en dos).
- Se detectó una variación en el contenido del procedimiento de auditoría, al eliminarse el fundamento legal que sustenta el ejercicio de los recursos del FAEB.
- La ASF no reportó procedimientos en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Participación social

La Auditoría Superior de la Federación reporta la aplicación de un procedimiento de auditoría en la revisión de la Cuenta Pública del año 2010 (ver cuadro 14), relacionado con la evaluación de la participación social en las Entidades Federativas que ejercieron recursos del FAEB. Su diseño y contenido cumple con lo establecido en la normatividad interna de la ASF: Inicia su redacción con un verbo en infinitivo, indica la acción que se ejecutó sin mencionar actividades y se presenta enumerado.

Cuadro 14

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM		CHPF Revisada por la ASF		
		2010	2009	2008
Participación social				
PAA	82	Constatar que se constituyó y operó un consejo estatal de participación social en la educación como órgano de consulta, orientación y apoyo, conforme a las disposiciones.		
Procedimientos aplicados en la evaluación de la participación social de 2006 a 2010				1
Es recurrente la aplicación del procedimiento de 2006 a 2010				No

Fuente: elaboración propia con los procedimientos de auditoría aplicados y reportados por la ASF en informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006 a 2010.

PAA.- Procedimientos de Auditoría Aplicados.

Nota: la ASF no reportó procedimientos aplicados en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Derivado del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría, se identificó lo siguiente:

- La ASF aplicó por única ocasión un procedimiento para la revisión de la Cuenta Pública 2008, por lo que se trata de un procedimiento de auditoría sin recurrencia.
- Se detectó una variación en el contenido del procedimiento de auditoría, al eliminarse el fundamento legal que sustenta el ejercicio de los recursos del FAEB.
- La ASF no reportó procedimientos en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Impacto, eficiencia, eficacia y cumplimiento de objetivos

La Auditoría Superior de la Federación reporta la aplicación de seis procedimientos de auditoría en la revisión de las Cuentas Públicas de los años 2006, 2008, 2009 y 2010 (ver cuadro 15), relacionados con la evaluación del impacto, eficiencia, eficacia y cumplimiento de objetivos alcanzados por las Entidades Federativas que ejercieron recursos del FAEB. Su diseño y contenido cumple con lo establecido en la normatividad interna de la ASF: Inician su redacción con un verbo en infinitivo, indican la acción que se ejecutó sin mencionar actividades y se presentan enumerados.

Cuadro 15

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM	CHPF Revisada por la ASF			
	2010	2009	2008	2006
Impacto, eficiencia, eficacia y cumplimiento de objetivos				
Procedimientos de auditoría aplicados	83	Evaluar la eficiencia e impacto de la aplicación de los recursos el FAEB.		
	84	Comprobar que los estados ejercieron con eficacia y oportunidad los recursos del FAEB; además comprobar el cumplimiento de las metas establecidas por nivel educativo.		
	85	Verificar el cumplimiento de metas y objetivos, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, la legislación local aplicable.		
	86	Constatar el cumplimiento de objetivos de los recursos del fondo para el ejercicio 2010 y evaluar que los recursos del FAEB y sus accesorios cumplieron con el objetivo de otorgar los servicios de educación básica y formación de docentes.		
		Verificar que se realizaron las evaluaciones del desempeño sobre el ejercicio de los recursos del fondo, con apoyo en los indicadores establecidos, y que sus resultados se publicaron en la página de Internet de las entidades federativas.		
	88	Verificar que la SHCP y la dependencia coordinadora del fondo acordaron con las entidades federativas, medidas de mejora continua para el cumplimiento de los objetivos para los que se destinan los recursos.		
Procedimientos aplicados en la evaluación del impacto, eficacia y cumplimiento de objetivos de 2006 a 2010				6
Es recurrente la aplicación del procedimiento de 2006 a 2010				No
Procedimientos recurrentes				2
Procedimientos sin recurrencia				4

Fuente: elaboración propia con los procedimientos de auditoría aplicados y reportados por la ASF en informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006 a 2010.

Nota: la ASF no reportó procedimientos aplicados en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Derivado del análisis realizado al contenido de los procedimientos de auditoría, se identificaron diferencias y semejanzas en su diseño, observándose lo siguiente:

- La ASF no aplicó de forma recurrente cuatro procedimientos de auditoría.
- Se encontró que un procedimiento se aplicó en dos ocasiones: Una en la revisión de la Cuenta Pública 2006 y otra en la revisión de la Cuenta Pública 2010.
- Se detectó una variación en el contenido del procedimiento de auditoría, al eliminarse el fundamento legal que sustenta el ejercicio de los recursos del FAEB.
- La ASF no reportó procedimientos en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007

Procedimientos diversos

La Auditoría Superior de la Federación reporta la aplicación de cinco procedimientos de auditoría en la revisión de las Cuentas Públicas de los años 2006, 2008, 2009 y 2010 (ver cuadro 16), relacionados con la verificación física de los centros de trabajo en las Entidades Federativas que ejercieron recursos del FAEB. Su diseño y contenido cumple con lo establecido en la normatividad interna de la ASF: Inician su redacción con un verbo en infinitivo, indican la acción que se ejecutó sin mencionar actividades y se presentan enumerados.

Cuadro 16

Recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría para la revisión de las cuentas públicas 2006 a 2010				
NÚM	CHPF Revisada por la ASF			
	2010	2009	2008	2006
Procedimientos diversos				
Procedimientos de auditoría aplicados	89	Determinar el grado de participación de los recursos del FAEB en el financiamiento del sistema educativo básico en la entidad federativa, en cuanto a recursos aportados, personal financiado y definir indicadores que reflejen su situación		
	90	Determinar el grado de participación de los recursos del FAEB en el financiamiento del sistema educativo básico en la entidad federativa, en cuanto a recursos aportados, como el personal financiado, en cumplimiento de la Ley de coordinación Fiscal y del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.		
	91	Revisar que no se otorgaron compensaciones discrecionales sin el sustento normativo correspondiente, en cumplimiento de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios o Instituciones descentralizadas de Baja California, y de la legislación local aplicable.		
Procedimientos de auditoría aplicados	92	Verificar que se contó con el estudio y autorización de la compatibilidad de empleo, en los casos de personal, con doble plaza o personal con plaza y contrato de honorarios, en cumplimiento de la legislación local aplicable.		
	93	Revisar que el proceso de cheques cancelados o de devolución de pagos electrónicos se cumplió con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California, y del Manual de normas par la Administración de Recursos Humanos en la Secretaría de Educación Pública, vigentes para el Ejercicio Fiscal de		
Procedimientos aplicados en la evaluación de temas diversos de 2006 a 2010				5
Es recurrente la aplicación del procedimiento de 2006 a 2010				No
Procedimientos recurrentes				2
Procedimientos sin recurrencia				3

Fuente: elaboración propia con los procedimientos de auditoría aplicados y reportados por la ASF en informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006 a 2010.

Nota: la ASF no reportó procedimientos aplicados en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Derivado del análisis realizado al contenido de los procedimientos de auditoría, se identificaron diferencias y semejanzas en su diseño, observándose lo siguiente:

- La ASF no aplicó de forma recurrente los tres procedimientos de auditoría.
- Se encontró que uno lo aplicó en dos ocasiones: Una en la revisión de la Cuenta Pública 2008 y otro para la revisión de la Cuenta Pública 2009.
- Se detectó una variación en el contenido del procedimiento de auditoría, al eliminarse el fundamento legal que sustenta el ejercicio de los recursos del FAEB.
- La ASF no reportó procedimientos en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007.

Resumen

Como resultado del análisis realizado a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la revisión de los recursos del FAEB, reportados en la fiscalización de las Cuentas Públicas 2006 a 2010, arrojan que se aplicaron 93 procedimientos (ver cuadro 17); de los cuales 73 son recurrentes (78%) y los 20 procedimientos restantes (22%) se aplicaron en una sola ocasión, es decir, no fueron recurrentes; se observó que en el periodo analizado, la ASF no incluyó en el cuerpo del procedimiento de auditoría el fundamento legal que sustenta su aplicación, adicionalmente no se reportaron los procedimientos que se aplicaron para la revisión de los recursos del FAEB reportados en la CHPF 2007.

Cuadro 17. Resultados del análisis a la recurrencia en la aplicación de los procedimientos de auditoría aplicados en la revisión de los recursos del FAEB - CHPF 2006 a 2010

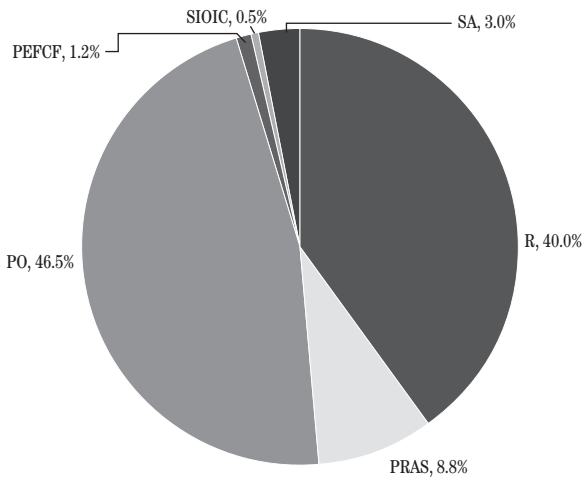
	Resultados						
	Generales		Específicos				
	No aplicado en la revisión de la CHPF 2007	Fundamento Legal no incluido	Procedimientos Aplicados				
			Recurrentes		Sin recurrencia		Total
Núm			%	Núm	%		
Control Interno	✓	✓	4	100			4
Transferencia de Recursos y los Rendimientos Financieros	✓	✓	12	100			12
Registro de la Información Financiera de las Operaciones	✓	✓	6	100			6
Transparencia del Ejercicio de los Recursos	✓	✓	2	33	4	67	6
Ejercicio y Destino de los Recursos	✓	✓	36	95	2	5	38
Matrícula Escolar	✓	✓			6	100	6
Gastos de Operación y Pagos a Terceros Institucionales	✓	✓	5	100			5
Verificación Física de Centros de Trabajo	✓	✓	4	100			4
Participación Social	✓	✓			1	100	1
Impacto, Eficiencia, Eficacia y Cumplimiento de Objetivos	✓	✓	2	33	4	67	6
Diversos	✓	✓	2	40	3	60	5
Total			73	78	20	22	93

Fuente: elaboración propia, con base a los procedimientos de auditoría reportados por la ASF en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006 a 2010.

El resultado del análisis permite dimensionar la similitud de la recurrencia de los resultados de auditoría y las acciones emitidas por la ASF, con la recurrencia de los procedimientos de auditoría aplicados por la propia Entidad de Fiscalización Superior.

Finalmente, con la aplicación de los procedimientos descritos en los cuadros de recurrencia anteriores, la ASF determinó resultados que generaron resultados que motivaron observaciones para su atención, la ASF reporta en su análisis que promovió 2 mil 075 acciones,²² de las cuales 964 fueron pliegos de observaciones; 829 recomendaciones; 183 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria; 63 solicitudes de aclaración; 25 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal y 11 solicitudes de intervención del órgano interno de control.²³

Gráfica 4. FAEB: acciones promovidas por tipo



Fuente: ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública de los años 2000-2010.

22 ASF, Informe General de la Cuenta Pública 2013, pp. 28-29.

“Recomendación, acción preventiva: Sugerencia a la entidad fiscalizada para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control.

Solicitud de aclaración, acción preventiva: La ASF requiere a la entidad fiscalizada que documente y respalde las operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión, o en proceso de finiquito.

Pliego de Observaciones, acción correctiva: La ASF emite este instrumento para dar a conocer a la entidad fiscalizada las observaciones de carácter económico en las que se presume un daño o perjuicio, o ambos, ocasionados al Estado en su hacienda pública federal, o al patrimonio de los entes públicos federales, así como la presunta responsabilidad de los infractores, en cantidad líquida.

Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria, acción correctiva: La ASF promueve, ante las instancias internas de control competentes, las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa.

Promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, acción correctiva: La ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión o elusión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización”

23 Idem. p. 30.

La ASF destaca que los principales conceptos observados, de acuerdo con el monto de las recuperaciones²⁴ determinadas en el periodo de análisis y que además se presentaron en todos los ejercicios, son:

- Falta de documentación comprobatoria.
- Pago de comisionados al sindicato o adscritos a centros de trabajo “AGS” que no proporcionaron su oficio de comisión.
- Pago de conceptos no financiados con el FAEB o con cargo en los gastos de operación.
- Transferencias a cuentas bancarias estatales e intereses no reintegrados por préstamos con el Fondo.
- Recursos no ministrados por las secretarías de finanzas a los entes ejecutores, por lo que se desconoce su destino y aplicación.
- Recursos no ejercidos a la fecha de la revisión y respecto de los cuales no se conoce su empleo.

Igualmente, reporta en su documento de análisis conceptos de observaciones que no generaron recuperaciones pero que afectan la calidad de la gestión y los resultados, como son:

- Incumplimiento de las metas y los objetivos del Fondo.
- Deficiencias en el control interno en la gestión del Fondo y en los registros contables.
- Falta de entrega de los informes trimestrales a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados del Fondo o diferencias entre lo reportado y lo registrado en el sistema contable de las entidades;
- Falta de evaluaciones del Fondo y de constitución y operación de los consejos de participación social en educación.

24 ASF, Normativa para la Fiscalización Superior. Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, proceso de desarrollo. IDE0202, versión 10, Junio, 2014.
“Recuperaciones Totales. Monto de las observaciones que implican presuntos daños o perjuicios o ambos estimables en dinero, causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales. Se integran por:
Operadas: Corresponden a las recuperaciones obtenidas en el transcurso de la revisión, con motivo de la intervención de la ASF, siempre y cuando exista un documento que lo demuestre.
Operadas en Proceso de Aplicación: Se utiliza en las revisiones al Gasto Federalizado cuando el reintegro de los recursos se realiza por intervención de la ASF hasta que se compruebe su ejercicio para los fines que fueron establecidos en la normativa.
Probables: Están sujetas a las aclaraciones que se efectúen en los plazos establecidos para tal fin o, en su caso, a la recuperación de los montos.”

Capítulo III

Estatus del alcance técnico de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la revisión de los recursos públicos federales del FAEB (2010 a 2013)

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ASF goza de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para definir su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Adicionalmente, se estipula que la función de fiscalización será ejercida de acuerdo a los principios de anualidad y posterioridad, entre otros.

Nuestra Carta Magna establece que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tiene a su cargo fiscalizar, en forma posterior, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, de igual manera, se prevé la fiscalización de los recursos federales que ejerzan los Estados, Municipios o cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada.

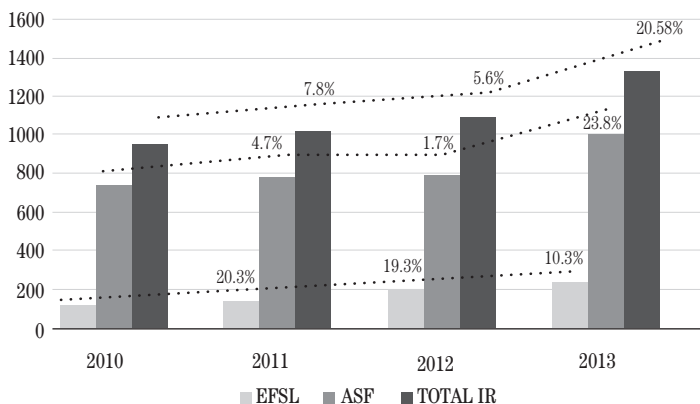
Cuadro 18. Cobertura de la Fiscalización Superior
Evolución de Auditorías Realizadas

CHPF	Número de auditorías reportadas en el IR			Variación anual vs año anterior		
	Realizadas por la EFSL	Realizadas por la ASF	Total	EFSL	ASF	Total
2010	202	829	1031	34.7%	4.3%	9.1%
2011	243	868	1111	20.3%	4.7%	7.8%
2012	290	883	1173	19.3%	1.7%	5.6%
2013	320	1093	1413	10.3%	23.8%	20.5%
Total	1055	3673	4728	-	-	-

Fuente: elaboración propia con datos reportados en el Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010 a 2013.

La herramienta básica para revisar la Cuenta Pública es la auditoría,²⁵ las auditorías practicadas por la ASF se aplican con diferentes enfoques dependiendo del objetivo y alcance programado; la cobertura de recursos fiscalizados por la ASF ha estado correlacionada positivamente con la evolución de la práctica de auditorías, ésta se ha incrementado —como se aprecia en el cuadro 18—, pasando durante el periodo del año 2010 a 2013, de 829 auditorías realizadas por la ASF para la revisión de la CHPF 2011 a 1 mil 093 practicadas en la revisión de la CHPF 2013, representando un incremento de 264 auditorías realizadas directamente por la ASF (31.8%). Se destaca que el total de auditorías reportadas por la ASF durante el periodo analizado es de 4 mil 728 auditorías practicadas: 3 mil 673 realizadas por la ASF (77.7%) y 1 mil 055 realizadas por las EFSL, es decir el 22.3%, estas últimas sin que sean materia de estudio de la presente investigación.

Gráfica 5. Evolución de la cobertura auditorías practicadas



Fuente: elaboración propia con datos del informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010 a 2103.

El constante aumento de las auditorías practicadas por la ASF año con año, es sin duda sobresaliente; es ahí donde toma relevancia la aplicación de los procedimientos de auditoría, ya que son diseñados desde la planeación de la auditoría.²⁶ El rigor en el diseño técnico de los procedimientos de auditoría

25 Véase Rodríguez, Rodríguez Humberto, La Auditoría y su Papel Dentro de la Fiscalización Superior en el Ámbito Municipal, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 2000.

“Fiscalizar, en su concepción más básica, significa criticar y evaluar las acciones u obras de una entidad; en el escenario gubernamental”.

26 ISSAI 200. Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (IN-

se traduce en una sólida fiscalización de los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Dentro de las modalidades de auditorías de cumplimiento financiero y de desempeño, se desarrollan las auditorías al Gasto Federalizado²⁷, que consisten en fiscalizar el uso de los recursos y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos federales y programas destinados —en Estados y Municipios— a renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública.

A continuación se presenta la evolución de las auditorías practicadas por la ASF para la revisión de los recursos públicos federales del Gasto Federalizado; así como la evolución de las correspondientes a la fiscalización de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, muestra de la investigación.

3.1 Evolución de la Fiscalización a los Recursos Públicos Federales del FAEB de 2010 a 2013

El Gasto Federalizado tiene una importancia destacada para las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Su componente de gasto programable financia rubros estratégicos como educación (básica, para adultos, tecnológica, de nivel medio superior y superior); servicios de salud para la población que no está incorporada a instituciones de seguridad social; infraestructura para incrementar la cobertura de servicios básicos para población en pobreza extrema; infraestructura

TOSAD). Principios Fundamentales de Auditoría Financiera. 83. El auditor debe preparar un plan de auditoría que incluya una descripción de:

- la naturaleza, tiempos y alcance de los procedimientos planeados de evaluación de riesgos; la naturaleza, tiempos y alcance de otros procedimientos planeados de auditoría a nivel de aseveración;
- otros procedimientos planeados de auditoría que son necesarios para que el trabajo cumpla con las normas aplicables. Dichos procedimientos pueden incluir o describir: una revisión del marco legal de la auditoría; una breve descripción de la actividad, programa o entidad que se va a auditar; las razones para llevar a cabo la auditoría; los factores que afectan la auditoría, incluyendo los que determinan la materialidad de los asuntos que se están considerando; los objetivos y el alcance de la auditoría; el enfoque de la auditoría; las características de la evidencia de auditoría que se va a reunir y los procedimientos necesarios para reunir y analizar la evidencia; los recursos necesarios; un calendario para la realización de la auditoría; la forma, contenido y usuarios del informe del auditor y de la carta de la administración.

27 De conformidad con el Artículo 37 de la LFRCF, la ASF tiene la facultad de coordinarse con las EFSL con el fin de mejorar la fiscalización de los recursos federales transferidos a Estados y Municipios; con base en ello, solicita la realización de revisiones que llevan a cabo las propias EFSL, bajo el control de la institución federal.

educativa en los niveles de educación básica, media superior y superior; acciones de asistencia social; desayunos escolares; saneamiento financiero; y seguridad pública, entre otros.

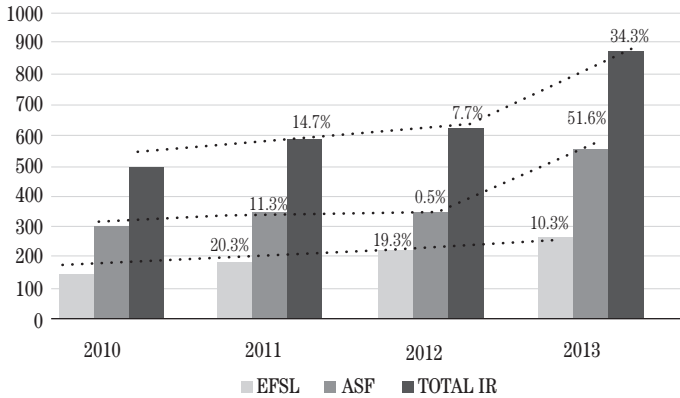
La cobertura de recursos del Gasto Federalizado fiscalizados por la ASF ha estado correlacionada positivamente con la evolución de la práctica de auditorías, ésta se ha incrementado, pasando durante el periodo del año 2010 a 2013, de 356 auditorías realizadas por la AFS para la revisión de la Cuenta Pública 2010 a 605 auditorías practicadas en la revisión de la Cuenta Pública 2013 (ver cuadro 19), representando un incremento de 249 auditorías realizadas directamente por la ASF (69.9%). Se destaca que el total de auditorías reportadas por la ASF durante el periodo analizado es de 2 mil 812 auditorías practicadas: 1 mil 757 realizadas por la ASF (62.5%) y 1 mil 55 realizadas por las EFSL (37.5%).

Cuadro 19. Cobertura de la fiscalización superior
Evolución de auditorías realizadas al gasto federalizado

C.P.	Número de auditorías reportadas en el IR			Variación anual vs año anterior		
	Realizadas por la EFSL	Realizadas por la ASF	Total	EFSL	ASF	Total
2010	202	356	558	34.7%	6.6%	15.3%
2011	243	397	640	20.3%	11.5%	14.7%
2012	290	399	689	19.3%	0.5%	7.7%
2013	320	605	925	10.3%	51.6%	34.3%
Total	1055	1757	2812	-	-	-

Durante el periodo analizado, los esfuerzos de la ASF por ampliar el número de auditorías para fiscalizar los recursos públicos federales del Gasto Federalizado han sido positivos, pues la representatividad de las auditorías realizadas por la ASF respecto a las realizadas el año inmediato anterior se ha incrementado.

Gráfica 6. Evolución de la cobertura auditorías practicadas al gasto federalizado



Fuente: elaboración propia con datos del informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010 a 2103.

Finalmente, continúa el criterio considerado desde el ejercicio 2010, que las auditorías practicadas por la ASF al Gasto Federalizado representen más del 50% del total de las auditorías reportadas en el Informe del Resultado (ver cuadro 20). La revisión de las Cuentas Públicas analizadas, así lo corrobora:

- En 2010 se practicaron al Gasto Federalizado 558 auditorías que representan el 54.1% de las 1 mil 31 auditorías reportadas en el IR.
- En 2011 se practicaron al Gasto Federalizado 640 auditorías que el 57.6% de las 1 mil 111 auditorías reportadas en el IR.
- En 2012 las 689 auditorías practicadas representan el 58.7% de las 1 mil 173 auditorías reportadas en el IR.
- Para concluir, las 925 auditorías realizadas al Gasto Federalizado en 2013 representan el 65.5% de las 1 mil 413 auditorías reportadas en el IR.

Cuadro 20. Representatividad de las auditorías realizadas al gasto federalizado

C.P.	Auditorías		
	Reportadas en IR	Practicadas al Gasto Federalizado	Representatividad
2010	1031	558	54.1%
2011	1111	640	57.6%
2012	1173	689	58.7%
2013	1413	925	65.5%
Total	4728	2812	59.5%

Fuente: elaboración propia con datos del informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010 a 2013.

Como parte del universo de las auditorías realizadas al Gasto Federalizado, se desarrollan las auditorías para fiscalizar los recursos federales del FAEB, con el objetivo de fiscalizar la gestión de los recursos federales transferidos a la Entidad Federativa, a través del Fondo, de conformidad con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal. A continuación se presenta la evolución de las auditorías practicadas por la ASF para la revisión de los recursos públicos federales del FAEB.

3.1.1 Auditorías FAEB

El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) ha tenido un papel relevante en las acciones de fiscalización superior debido a la importancia estratégica de la educación básica en las políticas públicas nacionales, así como a la importancia financiera que tiene, al destinarse más del cincuenta por ciento de los recursos federales del Ramo 33 a dicho Fondo. En apego a la muestra utilizada para llevar a cabo la investigación, a continuación se da cuenta del contexto de la evolución de las auditorías practicadas por la ASF en la fiscalización de los recursos del FAEB.

Para la Fiscalización de las Cuentas Públicas 2010 a 2013, las auditorías practicadas a los recursos del FAEB fueron planeadas y realizadas a fin de contar con un mayor alcance en la revisión de los recursos; se seleccionaron con base en los criterios generales y particulares establecidos en la normativa institucional de la ASF, considerando los criterios de importancia, pertinencia y factibilidad de su realización. Asimismo, se atendió la representatividad, trascendencia estratégica, cobertura y eficiencia en el ejercicio y aplicación de los recursos del FAEB.

La planeación de las auditorías considera el diseño de los procedimientos de auditoría que se aplican en la revisión de los recursos del Fondo, los cuales fueron orientados para: Verificar la plantilla docente, el gasto operativo del nivel educativo básico; así como evaluar el cumplimiento de metas y objetivos, y presentar la percepción que sobre la calidad en la educación tienen los padres de familia y maestros.

La fiscalización superior de los recursos del FAEB se ha realizado de manera consistente a las 32 Entidades Federativas y el Distrito Federal, número concordante con las realizadas directamente por la ASF en los años 2012 y 2013, mientras que para los ejercicios 2010 y 2011 se realizaron 33 auditorías respectivamente. Se destaca que el total de auditorías reportadas por la ASF en el IR durante el periodo analizado es de 220 auditorías practicadas para la revisión de las 32 Entidades Federativas (ver cuadro 21): 130 realizadas por la ASF (59.1%) y 90 realizadas por las EFSL (40.9%).

Cuadro 21. Cobertura de la fiscalización superior evolución de auditorías realizadas al FAEB

CHPF	Número de auditorías reportadas en el IR			Variación anual vs año anterior		
	Realizadas por la EFSL	Realizadas por la ASF	Total	EFSL	ASF	Total
2010	0	33	33	0.0%	0.0%	0.0%
2011	28	33	61	100.0%	0.0%	84.8%
2012	31	32	63	10.7%	-3.0%	3.3%
2013	31	32	63	0.0%	0.0%	0.0%
Total	90	130	220	-	-	-

Fuente: elaboración propia con datos reportados en el Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010 a 2013.

Conocida la importancia financiera que tienen los recursos del FAEB en el Gasto Federalizado año con año; la recurrencia detectada en la aplicación de los procedimientos de auditoría utilizados por la ASF para su fiscalización; así como la regularidad en el número de auditoría realizadas directamente por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación en cada ejercicio analizado; motiva el análisis a los procedimientos de auditoría para conocer su evolución.

3.2 Evolución de los Procedimientos de Auditoría Aplicados en la Revisión de los Recursos del FAEB de 2010 a 2013

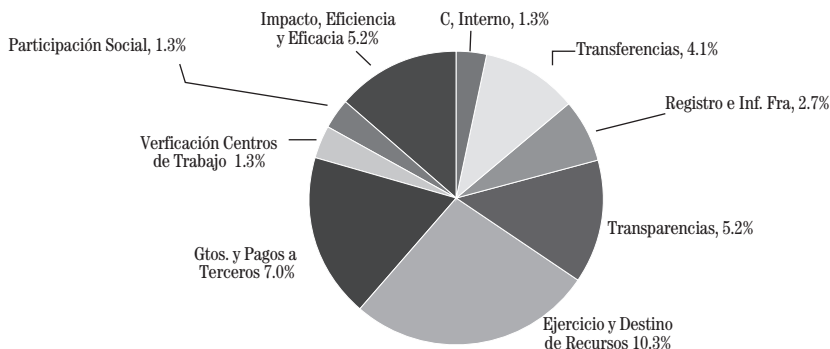
El comportamiento de la evolución de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF, dimensiona la robustez de las auditorías practicadas en la fiscalización de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, el análisis realizado evidencia la tendencia de la ASF a disminuir el número de procedimientos aplicados. Para llevar a cabo las 130 auditorías realizadas a los recursos del FAEB en dicho periodo de tiempo, se aplicaron 105 procedimientos como se describe a continuación:

Procedimientos Aplicados en la Revisión del FAEB 2010

Los procedimientos aplicados para la revisión de los recursos del FAEB en el año 2010, se comportaron de la siguiente manera (ver cuadro 22):

- 20 procedimientos de auditoría de los 31 reportados por la ASF (64.5%) se aplicaron en la revisión de cuatro de los nueve rubros de información del Fondo revisados, estos rubros acaparan la representatividad de los procedimientos respecto del total: Transparencia cinco procedimientos (16%); ejercicio y destino de los recursos 10 procedimientos (32%) y; para la revisión del rubro *Impacto, Eficiencia, Eficacia y Cumplimiento de Objetivos* se aplicaron cinco procedimientos (16%).
- Los otros 11 procedimientos reportados por la ASF (35.5%) se aplicaron en la revisión de los restantes cinco rubros de información fiscalizados por la ASF.

Gráfica 7. Procedimientos aplicados en 2011



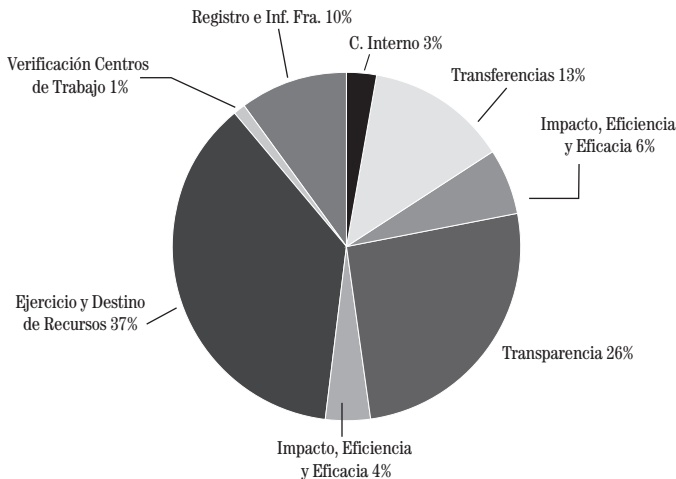
Fuente: elaboración propia con Datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Procedimientos Aplicados en la Revisión del FAEB 2011

Para el ejercicio 2011 los procedimientos aplicados para la revisión del FAEB tuvieron un comportamiento similar al de 2010, como sigue (ver cuadro 22):

- 23 procedimientos de auditoría de los 33 reportados por la ASF (69.7%) se aplicaron en la revisión de tres de los ocho rubros de información del Fondo revisados; estos rubros acaparan la representatividad de los procedimientos respecto del total: *Ejercicio y Destino de los Recursos* 11 procedimientos (33%); *Transparencia* ocho procedimientos (24%) y *Transferencia de Recursos* cuatro procedimientos (12%).
- Los otros 10 procedimientos reportados por la ASF (30.3%) se aplicaron en la revisión de los restantes cinco rubros de información fiscalizados por la ASF.
- Se destaca que a partir de la revisión de la CHPF 2011, la ASF ya no fiscalizó la “Participación Social”.

Gráfica 8. Procedimientos aplicados en 2011



Fuente: elaboración propia con Datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la CHPF.

La evolución de los procedimientos de auditoría aplicados en la revisión de los recursos del FAEB del ejercicio 2011 respecto de los aplicados en el ejercicio 2010 fue positiva, creció en un 6.5%, se aplicaron dos procedimientos más en relación a los 31 procedimientos aplicados en 2010.

La distribución de los procedimientos aplicados en la revisión de los rubros del FAEB, evolucionó favorablemente en 2011 respecto de la distribución 2010:

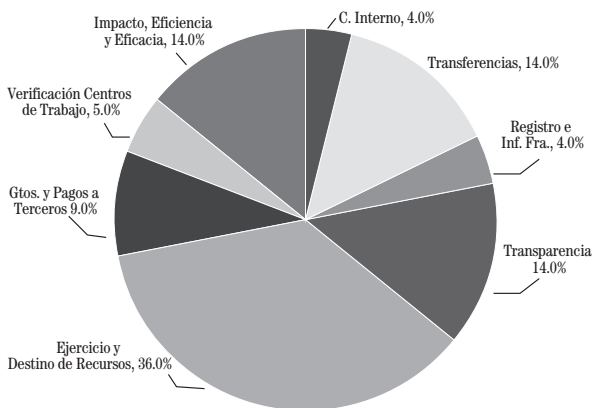
- Se fortaleció la revisión del rubro registro e información financiera con un procedimiento más, lo que representó un crecimiento del 50% respecto del año anterior.
- Aumentaron tres procedimientos en la revisión de la *Transparencia*, lo que representó un crecimiento del 60% respecto a los procedimientos aplicados en el año anterior.
- Se aplicó un procedimiento más para la revisión del rubro ejercicio y destino de los recursos, lo que representó un crecimiento del 10% respecto al año anterior.
- La evolución de los procedimientos para revisar el impacto, eficiencia, eficacia y cumplimiento de objetivos fue negativa, disminuyeron dos procedimientos de auditoría respecto de los aplicados en el ejercicio 2010, lo que representó un decremento en la evolución del 40% para este rubro.

Procedimientos Aplicados en la Revisión del FAEB 2012

En base a los procedimientos reportados para el ejercicio 2012 para la revisión de los recursos del FAEB, se pudo constatar que se redujo el número de procedimientos aplicados respecto a dos ejercicios inmediatos anteriores, como sigue (ver cuadro 22):

- Ocho procedimientos de auditoría de los 22 reportados por la ASF (36.4%) se aplicaron en la revisión del rubro *Ejercicio y Destino de los Recursos*.
- Los restantes 14 procedimientos reportados por la ASF (63.6%) se aplicaron en la revisión de los restantes siete rubros de información del Fondo fiscalizados por la ASF, destacándose los rubros: *Transferencia de Recursos; Transparencia y; el de Impacto, Eficiencia, Eficacia y Cumplimiento de Objetivos*; los tres con 3 procedimientos aplicados cada uno lo que les represento en lo individual una participación del 14% respecto del total de procedimientos.

Gráfica 9. Procedimientos aplicados en 2012



Fuente: elaboración propia con Datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la CHPF.

La evolución de los procedimientos de auditoría aplicados en la revisión de los recursos FAEB correspondiente al ejercicio 2012 fue negativa respecto a los ejercicios anteriores:

- Se tiene un decremento del 33% en relación a los 33 procedimientos aplicados en 2011, ya que se aplicaron 11 procedimientos menos.
- Se tiene un decremento del 29% en relación a los 31 procedimientos aplicados en 2010, ya que se aplicaron 9 procedimientos menos.

La evolución de la distribución de los procedimientos en los rubros del FAEB revisados en 2012 respecto de la distribución 2011 también fue negativa:

- Se disminuyeron dos procedimientos para la revisión del rubro registro e información financiera, lo que representó un decremento del 67% respecto al año 2011 y 50% respecto al año 2010.
- Se disminuyeron cinco procedimientos en la revisión del rubro Transparencia, lo que representó una disminución del 63% respecto al año 2011 y un 40% respecto al año 2010.
- Se aplicaron tres procedimientos menos para la revisión del rubro ejercicio y destino de los recursos, lo que representó una disminución del 27% respecto al año 2011 y un 20% respecto al año 2010.
- Finalmente, la evolución de los procedimientos para revisar la transferencia de recursos fue negativa, se disminuyó un procedimiento de auditoría

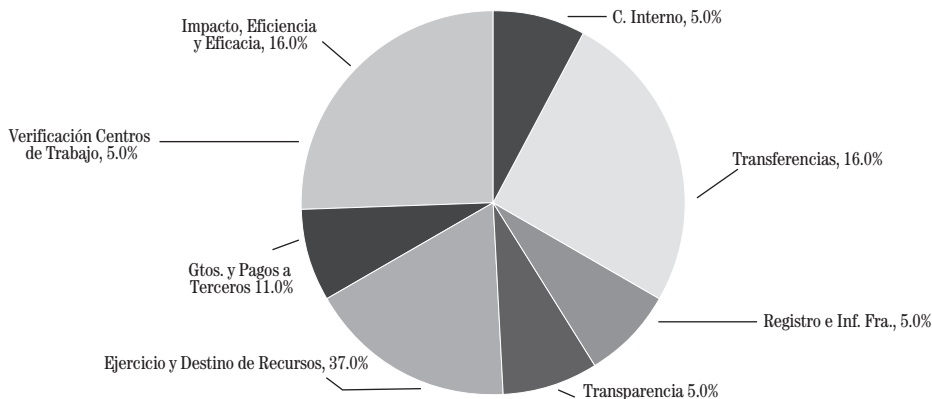
respecto de los aplicados en el ejercicio 2011, lo que representó un decremento en la evolución del 25%.

Procedimientos Aplicados en la Revisión del FAEB 2013

Para el ejercicio 2013 se mantiene la tendencia de disminuir el número de procedimientos aplicados en la revisión de los recursos del FAEB, se constató que se redujo el número de procedimientos aplicados respecto a tres ejercicios inmediatos anteriores, como sigue (ver cuadro 22):

- 7 procedimientos de auditoría de los 19 reportados por la ASF (36.8%) se aplicaron en la revisión del rubro *Ejercicio y Destino de los Recursos*.
- Los restantes 12 procedimientos reportados por la ASF (63.2%) se aplicaron en la revisión de los otros siete rubros de información del Fondo fiscalizados por la ASF, destacándose los rubros: *Transferencia de Recursos y el de Impacto, Eficiencia, Eficacia y Cumplimiento de Objetivos*; ambos con 3 procedimientos aplicados cada uno, lo que les represento en lo individual una participación del 15.8% respecto del total de procedimientos.

Gráfica 10. Procedimientos aplicados en 2013



Fuente: elaboración propia con Datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la CHPF.

Se repite la tendencia a la baja en la evolución de los procedimientos de auditoría aplicados en la revisión de los recursos FAEB, correspondiente al ejercicio 2013 respecto a los ejercicios anteriores:

- Se tiene un decremento del 13.6% en relación a los 22 procedimientos aplicados en 2012, ya que se aplicaron 3 procedimientos menos.
- Se detecta una disminución del 42.4% en relación a los 33 procedimientos aplicados en 2011, ya que se aplicaron 14 procedimientos menos.
- Finalmente, se tiene un decremento del 38.7% en relación a los 31 procedimientos aplicados en 2010, ya que se aplicaron 12 procedimientos menos.

La evolución de la distribución de los procedimientos en los rubros del FAEB revisados en 2013 respecto de la distribución 2012 también fue negativa:

- Se disminuyeron dos procedimientos en la revisión del rubro Transparencia, lo que representó una disminución del 66.7% respecto al año 2012; bajo un 87.5% respecto al año 2011 y un 80% respecto al año 2010.
- Se aplicó un procedimiento menos para la revisión del rubro ejercicio y destino de los recursos, lo que representó una disminución del 12.5% respecto al año 2012; bajo un 36.4 respecto al año 2011 y un 30% respecto al año 2010.

Cuadro 22. Evolución de los procedimientos de auditoría aplicados en la revisión de los recursos del FAEB de 2010 a 2013

Concepto	2010			2011				2012				2013			
	Núm	%	Núm	%	Evolución		Núm	%	Evolución		Núm	%	Evolución		
					2011 vs 2010	2012 vs 2011			2012 vs 2010	2013 vs 2011			2013 vs 2012	2013 vs 2010	
Informes de auditoría															
Informes	33	-	33	-	0.0%		32	-	-3.0%	-3%	32	-	0	-3.0%	-3.0%
Procedimientos de auditoría															
Rubro revisado															
Control interno	1	3%	1	3%	-	1	5%	-	-	-	1	5%	0%	0%	0%
Transferencia de recursos	4	13%	4	12%	-	3	14%	-25%	-25%	-25%	3	16%	0%	-25%	-25%
Registro e información financiera	2	6%	3	9%	50.0%	1	5%	-67%	-67%	-50%	1	5%	0%	-67%	-50%
Transparencia	5	16%	8	24%	60.0%	3	14%	-63%	-63%	-40%	1	5%	-67%	-88%	-80%
Ejercicio y destino de los recursos	10	32%	11	33%	10.0%	8	36%	-27%	-27%	-20%	7	37%	-13%	-36%	-30%
Gastos y pagos a terceros	2	6%	2	6%	-	2	9%	-	-	-	2	11%	0%	0%	0%

Continúa ...

Concepto	2010			2011			2012			2013				
	Núm	%	Núm	Evolución		Núm	%	Evolución		Núm	%	Evolución		
				2011 vs 2010	2011 vs 2010			2012 vs 2011	2012 vs 2010			2013 vs 2012	2013 vs 2011	2013 vs 2010
Verificación centros de trabajo	1	3%	1	-	-	1	5%	-	-	1	5%	0%	0%	0%
Participación social	1	3%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Impacto, eficiencia, eficacia y cumplimiento de objetivos	5	16%	3	-40.0%	-	3	14%	-	-40%	3	16%	0%	0%	-40%
Total anual	31	100%	33	6.50%	-33%	22	100%	-33%	-29%	19	100%	-14%	-42%	-39%
Total acumulado	105													

Fuente: elaboración propia con datos del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. Año 2010 a 2013.

El análisis corrobora la tendencia a la baja en el número de procedimientos de auditoría aplicados por la ASF, para llevar a cabo la revisión de los recursos del FAEB de 2010 a 2013; sobresale la disminución de procedimientos aplicados en 2013 respecto a los tres ejercicios anteriores: tres menos respecto al ejercicio 2012 (14%); disminuyeron 14 respecto al ejercicio 2011 (42%) y 12 menos respecto al ejercicio 2010 (39%); por otro lado, se identificó la recurrencia en la fiscalización de recursos del Fondo, ya que de 2010 a 2013 se revisaron los mismos rubros de información del Fondo. Sobresale que la ASF no reporta en el IR la justificación sobre la disminución del número de procedimientos aplicados, ni de la recurrencia de los temas fiscalizados.

3.3 Diagnóstico del Alcance Técnico de los Procedimientos de Auditoría Aplicados por la ASF a los Recursos del FAEB de 2010 a 2013

Para llevar a cabo el proceso de fiscalización y cumplir con sus facultades y obligaciones establecidas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la ASF en el marco de su autonomía técnica y de gestión establecida en el artículo 79 de la CPEUM, estableció el marco rector que sustenta su actuación. Dicha normativa interna, toma como base las normas internacionales de fiscalización promovidas por la Organización Internacional de Entidades Superiores (INTOSAI).

Para cumplir con su función, la ASF estableció en su normativa interna cuatro procesos: 1) La planeación de auditorías; 2) desarrollo de auditorías; 3) presentación del informe del resultados, y; 4) seguimiento y conclusión de sus acciones. En el proceso de desarrollo se diseñan y planean los procedimientos de auditoría que la ASF aplica en la revisión de la Cuenta Pública. Este proceso norma:

- La programación de las actividades.
- Los procedimientos de auditoría.
- Los plazos de las auditorías a realizar.
- La ejecución y conclusión de las auditorías.

Con el diseño de los procedimientos de auditoría²⁸ se inicia plan para llevar a cabo la auditoría, el cual se sustenta con la naturaleza, tiempo y alcance de los procedimientos, mismos que incluyen y describen:

28 INTOSAI. Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs) 200. Principios Fundamentales de la Auditoría Financiera. Numeral 83, pp. 19-20.

- La revisión del marco legal de la auditoría;
- Una breve descripción de la actividad, programa o entidad que se va a auditar y;
- Las características de la evidencia de auditoría que se va a reunir.

A continuación, se presenta el diagnóstico al alcance técnico de los 19 procedimientos de auditoría aplicados por la ASF, en la fiscalización superior de los recursos públicos del FAEB, reportados en la Cuenta Pública 2013; realizado bajo la siguiente metodología:

Comparar es un riesgo, ya que siempre cabe la posibilidad de cometer errores, descontextualizar y hasta tergiversar la información.²⁹ La comparación de los 19 procedimientos de auditoría aplicados en la fiscalización de los recursos del FAEB 2013, respecto a los aplicados en la revisión de las Cuentas Públicas 2010 a 2012 que se presenta en la investigación, se llevó a cabo mediante el análisis de su contenido publicado en el IR correspondiente, indispensable para conocer su alcance técnico y su diseño institucional, así como conocer sus diferencias y semejanzas. Vale la pena tomar el riesgo, para estar en condiciones de demostrar el estatus técnico de los procedimientos de auditoría aplicados en la revisión de los recursos del FAEB en el periodo 2010–2013; objetivo principal de la presente investigación.

El diagnóstico se desarrolla en el marco de un análisis empírico,³⁰ mismo que se enfoca dentro de la investigación de tipo cuantitativa, dado que se empleará la estadística para el análisis de los siguientes criterios de estudios (colectar y analizar datos):

Criterios de análisis:

1. **Alcance Técnico /Acción Verbo.-** Con base en el contenido del procedimiento de auditoría publicado por la ASF, se realiza la comparación de la acción principal contenida en el procedimiento (verbo en infinitivo) que se mandata al equipo auditor, para su aplicación en los trabajos de auditoría, considerando las definiciones establecidas en el Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal,³¹ formulado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para homogeneizar el

29 Aimée Figueroa Neri, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, diciembre 2007.

30 Mediante el estudio y análisis de los hechos y de la fundamentación teórica adecuada.

31 SHCP, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental. *Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal*. ISBN 968-806-532-3

significado de los conceptos técnicos de uso más común en los procesos de planeación, programación, presupuestación, contabilidad gubernamental y finanzas públicas. Las acciones a considerar son:

- * **“Análisis.-** Examen detallado de los hechos para conocer sus elementos constitutivos, sus características representativas, así como sus interrelaciones y la relación de cada elemento con él todo”.

La presente definición se adopta en el comparativo para la acción de *analizar* utilizada por la ASF en los procedimientos de auditoría.

- * **“Verificación.-** Acción y efecto de probar que una o varias partidas, cuentas, libros o estados financieros son ciertos y exactos”.

La presente definición se adopta en el comparativo para la acción de *verificar* utilizada por la ASF en los procedimientos de auditoría.

- * **“Compulsa de libros.-** Examen, copia y cotejo de una o varias cuentas o asientos de una contabilidad llevados a cabo con intervención de la autoridad...”

La presente definición se adopta en el comparativo para la acción de *comprobar* utilizada por la ASF en los procedimientos de auditoría.

- * **“Evaluación.-** Proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia y de eficiencia, con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas presupuestadas.

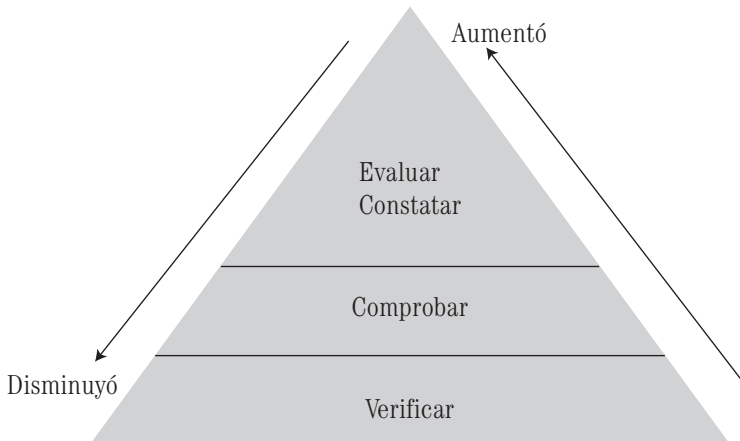
En la planeación es el conjunto de actividades, que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo en un lapso determinado, así como el funcionamiento del propio Sistema Nacional de Planeación. El periodo normal para llevar a cabo una evaluación es de un año después de la aplicación de cada Programa Operativo Anual.

Fase del proceso administrativo que hace posible medir en forma permanente el avance y los resultados de los programas, para prevenir desviaciones y aplicar correctivos cuando sea necesario, con el objeto de retroalimentar la formulación e instrumentación”.

La presente definición se adopta en el comparativo para las acciones de *evaluar* y *constatar* utilizadas por la ASF en los procedimientos de auditoría.

- * **“Actividad.-** Es el conjunto de acciones que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o tareas (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales, técnicos, y financieros asignados a la actividad con un costo determinado), y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo”.

En apego a las definiciones de la SHCP antes descritas, a continuación se presenta, en un esquema, la valoración de la importancia de la acción principal que mandata la ASF en el procedimiento de auditoría, utilizada para fijar la disminución o aumento del alcance técnico.



2. **Recurrencia.-** Es la incidencia de repetir la aplicación del procedimiento de auditoría para la revisión de los recursos del FAEB reportados en las cuentas públicas 2010 a 2013, sustentada en base al contenido del procedimiento. La repetición de las tareas contenidas en los procedimientos año con año durante el periodo analizado, evidencian la recurrencia en la aplicación del procedimiento.
3. **Modificación del contenido.-** Como resultado de la comparación del contenido de los procedimientos aplicados por la ASF, se determinan empíricamente las modificaciones que sufrió el procedimiento durante el periodo analizado, condición indispensable para calificar que se haya modificado el estilo, las actividades y/o las acciones que integran su contenido.
4. **Actividades contenidas.-** El resultado del análisis cuantitativo de los criterios antes descritos, permite identificar la disminución o aumento del

número de actividades contenidas en el cuerpo del procedimiento de auditoría aplicado por la ASF.

En base al procedimiento antes descrito, se elaboró una cédula de trabajo³² que muestra los resultados del análisis realizado a los 19 procedimientos que integran la muestra seleccionada, bajo los siguientes apartados de información:

5. Tema Fiscalizado.- Señala el rubro de información de los recursos del FAEB auditados por la ASF mediante la aplicación de los procedimientos de auditoría.
6. Cédula.- Número consecutivo de la cédula.
7. Contenido del procedimiento reportado por la ASF.- Muestra de forma textual el contenido de los procedimientos de auditoría publicados por la ASF, que aplicó en la revisión de los recursos del FAEB de las Cuentas Públicas 2010 a 2013.
8. Resultado del Análisis Técnico.- Señala el resultado obtenido con el análisis realizado en apego a los criterios de estudio establecidos en la investigación, que se aplicaron a los 19 procedimientos de auditoría seleccionados.
9. Parámetros analizados.- Muestra la calificación asignada a cada parámetro de medición, sustentada con las características técnicas de los procedimientos de auditoría seleccionados.
10. Conclusión.- Opinión técnica que se emite respecto del análisis realizado a los 19 procedimientos de auditoría seleccionados, basado en los criterios de estudio establecidos en la investigación.

A continuación se presentan las 19 cédulas elaboradas, que muestran el análisis a los 19 procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización de los recursos del FAEB durante el periodo de 2010–2013.

³² Elaboración propia, basada en metodología de análisis establecida en la investigación.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado		Control interno		2.- Cédula	1
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF					
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013		
<i>Verificar la existencia de controles internos suficientes para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que pueden afectar la eficacia y eficiencia de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna, el cumplimiento de la normativa y la consecución de los objetivos del fondo.</i>	<i>Verificar la existencia de mecanismos de control suficientes para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que pueden afectar la eficacia y eficiencia de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna, el cumplimiento de la normativa y la consecución de los objetivos del fondo.</i>	<i>Verificar la existencia de mecanismos de control suficientes para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que pueden afectar la eficacia y eficiencia de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna, el cumplimiento de la normativa y la consecución de los objetivos del fondo.</i>	<i>Verificar la existencia de mecanismos de control suficientes para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que pueden afectar la eficacia y eficiencia de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna, el cumplimiento de la normativa y la consecución de los objetivos del fondo.</i>		

4.- Resultado del análisis técnico

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo, se determinó que para la revisión de las cuentas públicas 2011, 2012 y 2013, se disminuyó el alcance técnico del procedimiento de auditoría aplicado para la revisión del control interno, al enfocarlo sólo a la verificación de la existencia de mecanismos de control, ocasionando que se dejara de verificar el universo al cual pertenecen dichos mecanismos de control, que son los controles internos.

Continúa ...

5.- Parámetros analizados												
Contenido modificado		Procedimiento recurrente		Figura		Alcance técnico / acción - verbo			Actividades contenidas			
		SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	
SI	NO	SI	NO			Aumentó						
X		X		X				X			X	

6.- Conclusión

La decisión de la ASF de incluir en el procedimiento de auditoría sólo la revisión de los mecanismos de control y no la totalidad de los controles internos existentes, disminuyó su alcance técnico; así como el de las auditorías practicadas a los recursos del FAEB.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Transparencia de recursos y rendimientos financieros		2.- Cédula
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF			
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013
<p>Verificar que la SHCP, por conducto de la TESOFE, transfirió a las entidades federativas, a través de la Secretaría de Finanzas o su equivalente, los recursos del FAEB de acuerdo con la distribución y calendarización de las ministraciones publicadas en el DOF.</p>	<p>Verificar que la entidad federativa recibió de la SHCP, por conducto de la TESOFE, los recursos del Fondo.</p>	<p>Comprobar que la entidad federativa recibió de la SHCP, por conducto de la TESOFE, los recursos del Fondo, de acuerdo con la distribución y calendarización publicada en el DOF, y que se instrumentaron las medidas necesarias para la entrega de los recursos a sus instancias ejecutoras, conforme a su propia legislación y disposiciones aplicables.</p>	<p>Comprobar que la entidad federativa recibió de la SHCP, por conducto de la TESOFE, los recursos del fondo, de acuerdo con la distribución y calendarización publicada en el DOF, y que se instrumentaron las medidas necesarias para la entrega de los recursos a sus instancias ejecutoras, conforme a su propia legislación y disposiciones aplicables.</p>
<p>Verificar que las entidades federativas instrumentaron las medidas necesarias para agilizar la entrega de los recursos a las instancias ejecutoras de su administración, conforme a su propia legislación y a las disposiciones aplicables.</p>	<p>Constatar que las entidades federativas instrumentaron las medidas necesarias para agilizar la entrega de los recursos a sus instancias ejecutoras.</p>		

Continúa ...

1.- Tema fiscalizado	Transparencia de recursos y rendimientos financieros		2.- Cédula	2
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF				
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013	
4.- Resultado del análisis técnico				

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo; se determinó que a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2012, se mejoró el alcance del procedimiento de auditoría aplicado para la revisión de la transferencia de los recursos del FAEB, como sigue:

Se fusionaron dos procedimientos en uno sólo para la revisión de la Cuenta Pública 2012 y 2013.

Se pasó de la verificación a la comprobación de la transferencia de los recursos a las Entidades Federativas.

Se fortaleció el alcance técnico del procedimiento al incluir la comprobación de la instrumentación de medidas en la entrega de los recursos del FAEB.

5.- Parámetros analizados										
Contenido modificado	Procedimiento recurrente	Figura		Alcance técnico / acción - verbo		Actividades contenidas				
		Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	
SI	NO									
X	X	X		X			X			
6.- Conclusión										

La decisión de la ASF de fusionar dos procedimientos en uno, permitió fortalecer el alcance del procedimiento de auditoría aplicado, al pasar de la verificación a la comprobación de la transferencia de recursos; también lo robusteció con la comprobación de la entrega de los mismos. Con estas medidas se mejoró su alcance técnico; así como el de las auditorías practicadas al FAEB.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Transparencia de recursos y rendimientos financieros		2.- Cédula
	3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF		
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013
<i>Verificar que las entidades federativas abrieron cuentas bancarias productivas específicas en las que recibieron y administraron los recursos del fondo y sus rendimientos financieros.</i>	<i>Comprobar que la entidad federativa contó únicamente con una cuenta bancaria para el fondo, en la cual será se manejen exclusivamente los recursos del fondo y sus rendimientos financieros y en la que no se incorporaron remanentes de otros ejercicios.</i>	<i>Verificar que la entidad federativa contó con cuentas bancarias para la recepción y ministración de recursos del fondo, la cual será una cuenta específica en la que se manejen exclusivamente los recursos y sus rendimientos financieros, en la que no se podrán incorporar remanentes de otros ejercicios ni aportaciones que realicen, en su caso, los beneficiarios de las obras y acciones; así como la notificación a los órganos de control y fiscalización local y federal.</i>	<i>Verificar que la entidad federativa contó con cuentas bancarias para la recepción y ministración de recursos del fondo, la cual será una cuenta específica en la que se manejen exclusivamente los recursos y sus rendimientos financieros, y que la misma se notificó a los órganos de control y fiscalización local y federal.</i>
4.- Resultado del análisis técnico			

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo; se determinó que a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2011, el procedimiento de auditoría aplicado sufrió diversas adecuaciones que afectaron su alcance técnico como sigue:

A partir de 2012 se pasó de la comprobación a la verificación de la cuenta específica para la recepción y ministración de los recursos del Fondo. Se observa una deficiencia en la elaboración del procedimiento, ya que se confunde al equipo auditor con una instrucción contradictoria; en la primera parte del procedimiento se le instruye la siguiente actividad "Verificar... cuentas bancarias para la recepción y ministración de recursos..." y después se califica "... la cual será una cuenta específica...". Sobre el particular la normativa establece la apertura de sólo una cuenta bancaria.

Se agregó en el cuerpo del procedimiento la verificación de la notificación de la cuenta bancaria a los órganos de control y fiscalización local y federal.

Continúa...

5.- Parámetros analizados											
Contenido modificado		Procedimiento recurrente		Figura		Alcance técnico / acción - verbo			Actividades contenidas		
SI	NO	SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
X		X		X				X	X		

6.- Conclusión

Se determinaron deficiencias en la elaboración del procedimiento de auditoría, ya que mandata actividades que confunden al equipo auditor al instruir acciones contradictorias: “Verificar...cuentas bancarias para la recepción y ministración de recursos...” y después se refiere sólo a una “...la cual será una cuenta específica...”. Adicionalmente, la decisión de la ASF de pasar de la comprobación a la verificación de la cuenta bancaria y sus intereses disminuyó su alcance técnico; así como el de las auditorías practicadas al FAEB.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Transparencia de recursos y rendimientos financieros		2.- Cédula	4
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF				
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013	
<i>Verificar o determinar el importe de los intereses generados por los recursos del FAEB, y comprobar que se destinaron a los fines y objetivos del fondo.</i>	<i>Determinar el importe de los intereses generados por los recursos del FAEB, y comprobar que se destinaron a sus fines y objetivos.</i>	<i>Verificar el importe de los intereses generados por los recursos del FAEB, y comprobar que se destinaron a los fines y objetivos del fondo.</i>	<i>Verificar el importe de los intereses generados por los recursos del FAEB, y comprobar que se destinaron a los fines y objetivos del fondo.</i>	

4.- Resultado del análisis técnico

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo; se determinó que el procedimientos no presentó cambios en su alcance técnico y que es robusto en cuanto a las actividades que lo integran; asimismo es consistente en relación con las acciones y actividades que le instruye al auditor para llevar a cabo la auditoría a los recursos del FAEB.

Continúa ...

5.- Parámetros analizados												
Contenido modificado		Procedimiento recurrente		Figura		Alcance técnico / acción - verbo				Actividades contenidas		
		SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	
SI	NO	SI	NO									
X		X		X				X			X	
6.- Conclusión												

El procedimiento de auditoría aplicado por la ASF no presentó cambios en su alcance técnico durante el periodo analizado, es consistente en las actividades que le instruye al auditor, por lo que no afectó el alcance de los trabajos de auditoría.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Transparencia de recursos y rendimientos financieros		2.- Cédula	5
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF				
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013	
Verificar que el registro contable, presupuestario y patrimonial de las operaciones realizadas con los recursos del fondo, se realizó conforme a la normativa.	Comprobar la existencia de registros contables y presupuestos específicos del fondo, debidamente actualizados, identificados y controlados, así como la documentación original que justifique y compruebe el gasto, y que cumpla con las disposiciones fiscales correspondientes.	Comprobar la existencia de registros contables, presupuestos específicos del fondo, debidamente actualizados, identificados y controlados, así como la documentación original que justifique y compruebe el gasto incurrido, que cumpla con la normativa aplicable y que la información reportada sea coincidente en los diferentes reportes generados.	Comprobar la existencia de registros contables, presupuestos y patrimoniales específicos del fondo, debidamente actualizados, identificados y controlados, que la documentación original que justifique y compruebe el gasto incurrido, cumpla con la normativa aplicable; y que la información reportada fue coincidente en los diferentes reportes generados.	

4.- Resultado del análisis técnico

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo; se determinó que a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2011, se mejoró el alcance del procedimiento de auditoría aplicado para la revisión de la transferencia de los recursos del FAEB, como sigue:

Se adicionaron las actividades para comprobar la existencia de la información justificativa y comprobatoria del gasto; así como su correspondencia con la información de los reportes emitidos.

Se pasó de verificar lo realizado, a la comprobación de la existencia de los registros contables, presupuestales y patrimoniales específicos del Fondo. Con la comprobación de la existencia de los registros, se fortaleció el alcance técnico del procedimiento aplicado.

Continúa ...

5.- Parámetros analizados											
Contenido modificado		Procedimiento recurrente		Figura		Alcance técnico / acción - verbo			Actividades contenidas		
SI	NO	SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
X		X		X		X			X		
6.- Conclusión											

La decisión de la ASF de adicionar en el procedimiento de auditoría aplicado, la comprobación de la información justificativa y comprobatoria del gasto y de ahí pasar de la verificación a la comprobación de los registros contables, presupuestales y patrimoniales; así como su correspondencia con los reportes financieros, aumentó su alcance técnico; así como el de las auditorías practicadas al FAEB.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Transparencia de recursos y rendimientos financieros		2.- Cédula	6
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF				
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013	
<p>Verificar que las entidades federales informaron trimestralmente sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos respecto de los recursos del fondo y fueron publicados en sus órganos locales oficiales de difusión y en su página de internet o en otros medios locales oficiales de difusión.</p>	<p>Verificar que la entidad federal informó a la SHCP trimestralmente sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos respecto de los recursos del fondo y fueron publicados en sus órganos locales oficiales de difusión y en su página de internet o en otros medios locales de difusión.</p>	<p>Verificar que la entidad federal informó trimestralmente a la SHCP sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El ejercicio, destino y los resultados obtenidos de los recursos del fondo y si fueron publicados en sus medios locales oficiales de difusión y en su página de Internet o en otros medios locales de difusión, así como su calidad y congruencia. 	<p>Verificar que la entidad federal informó trimestralmente a la SHCP sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El ejercicio, destino y los resultados obtenidos de los recursos del fondo y si fueron publicados en sus medios locales oficiales de difusión y en su página de Internet o en otros medios locales de difusión, así como su calidad y congruencia. • El avance físico de las obras y acciones y, en su caso, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos (ministrado) y los erogados. 	
<p>Comprobar que las entidades federales informaron trimestralmente de forma pormenorizada a la SHCP sobre el avance físico de las acciones respectivas (a nivel de capítulo y concepto de gasto) y, en su caso, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos (ministrados) y los erogados, así como los resultados de las evaluaciones que se hayan realizado y que las entidades federales requisitaron y reportaron los indicadores de desempeño a la SHCP.</p>				

Continúa ...

1.- Tema fiscalizado	Transparencia de recursos y rendimientos financieros			2.- Cédula	6
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF					
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013		
<p>Verificar que las entidades federa- tivas reportaron en el Sistema de la SHCP la información para transparentar los pagos realiza- dos en materia de servicios per- sonales.</p>	<p>Constatar que la entidad federa- tiva reportó en el Sistema de la SHCP, la información para trans- parentar los pagos realizados con el fondo en materia de servicios personales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La información para trans- parentar los pagos realiza- dos con el fondo en materia de servicios personales. • Revisar la congruencia entre los formatos —Nivel Fondo y Formato Único— de los informes trimestra- les de la SHCP, así como su congruencia con los repor- tes generados en el sistema financiero del ejecutor. 	<ul style="list-style-type: none"> • La información para trans- parentar los pagos realiza- dos con el fondo en materia de servicios personales. • Revisar la congruencia entre los formatos —Nivel Fondo y Formato Único— de los informes trimestra- les de la SHCP, así como su congruencia con los repor- tes generados en el sistema financiero del ejecutor. 		
<p>Verificar el cumplimiento en la entrega de la información tri- mestral remitida a la SHCP, su calidad y congruencia con la aplicación y los resultados obte- nidos con los recursos del fondo.</p>	<p>Verificar el cumplimiento en la entrega de la información tri- mestral remitida a la SHCP, su calidad y congruencia.</p>				
4.- Resultado del análisis técnico					

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo, se determinó que el procedimiento de auditoría aplicado sufrió adecuaciones importantes en su contenido que afectaron su alcance técnico como sigue:

A partir de la revisión de la Cuenta Pública 2011 se fusionaron cuatro procedimientos de auditoría en uno; para lo cual se reestructuraron las actividades y acciones que desarrolló el equipo auditor; pasando de actividades específicas a genéricas.

Con la fusión de los procedimientos para la realización de dos actividades, se pasó de constatar y comprobar la entrega de los informes trimestrales a la SHCP, a la verificación de su realización.

Con la fusión de los cuatro procedimientos, se eliminaron tareas específicas a realizar por el equipo auditor, como son: a) Comprobar que la Entidad Federativa haya informado a la SHCP el avance físico de las acciones a nivel de capítulo y concepto del gasto; b) comprobar que la Entidad Federativa haya informado las evaluaciones realizadas, así como que hayan requisitado y reportado los indicadores de desempeño y; c) verificar la calidad y congruencia de los resultados obtenidos con los recursos del Fondo.

Continúa ...

5.- Parámetros analizados											
Contenido modificado		Procedimiento recurrente		Figura		Alcance técnico / acción - verbo				Actividades contenidas	
						Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
SI	NO	SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
X		X		X				X			X

6.- Conclusión

La decisión de la ASF de fusionar cuatro procedimientos de auditoría aplicados en la revisión de la transparencia del ejercicio, destino y resultados del Fondo, causó que se eliminaran tareas específicas del equipo auditor y se pasó de comprobar y/o constar a sólo verificar los informes trimestrales, ocasionando la disminución de su alcance técnico; así como el de las auditorías practicadas a los recursos del FAEB.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Ejercicio y destino de los recursos		2.- Cédula	7
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF				
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013	
<i>Comprobar que las nóminas financiadas con el FAEB incluyeron exclusivamente centros de trabajo dedicados a la educación básica o la formación de docentes.</i>	<i>Comprobar que las nóminas financiadas con el FAEB incluyeron exclusivamente centros de trabajo dedicados a la educación básica o la formación de docentes.</i>	<i>Comprobar que las nóminas financiadas con el FAEB incluyeron exclusivamente centros de trabajo dedicados a la educación básica o la formación de docentes.</i>	<i>Comprobar que las nóminas financiadas con el FAEB incluyeron exclusivamente centros de trabajo dedicados a la educación básica o la formación de docentes.</i>	
4.- Resultado del análisis técnico				

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo, se determinó que el procedimientos no presentó cambios en su alcance técnico durante el periodo analizado, es recurrente la actividad realizada por el equipo auditor para llevar a cabo la auditoría a los recursos del FAEB.

Continúa ...

5.- Parámetros analizados												
Contenido modificado			Procedimiento recurrente		Figura		Alcance técnico / acción - verbo			Actividades contenidas		
SI	NO	X	SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
	X		X		X				X		X	

6.- Conclusión

El procedimiento de auditoría aplicado por la ASF no presentó cambios en su alcance técnico durante el periodo analizado, se determinó la recurrencia de las actividades realizadas por el equipo auditor durante la práctica de la auditoría a los recursos del FAEB.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Ejercicio y destino de los recursos			2.- Cédula	8
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF					
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013		
<i>Verificar que las nóminas financiadas con el FAEB incluyeron únicamente categorías y puestos dedicados a la educación básica o a la formación de docentes.</i>	<i>Verificar que las nóminas financiadas con el FAEB incluyeron únicamente categorías y puestos dedicados a la educación básica o a la formación de docentes.</i>	<i>Verificar que las nóminas financiadas con el FAEB incluyeron únicamente categorías y puestos dedicados a la educación básica o a la formación de docentes.</i>	<i>Verificar que las nóminas financiadas con el FAEB incluyeron únicamente categorías y puestos dedicados a la educación básica o a la formación de docentes.</i>		
4.- Resultado del análisis técnico					

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo; se determinó que el procedimientos no presentó cambios en su alcance técnico durante el periodo analizado, es recurrente la actividad realizada por el equipo auditor para llevar a cabo la auditoría a los recursos del FAEB.

Continúa ...

5.- Parámetros analizados											
Contenido modificado		Procedimiento recurrente		Figura		Alcance técnico / acción - verbo			Actividades contenidas		
		SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
SI	NO	SI	NO								
	X	X		X			X			X	

6.- Conclusión

El procedimiento de auditoría aplicado por la ASF no presentó cambios en su alcance técnico durante el periodo analizado, se determinó la recurrencia de las actividades realizadas por el equipo auditor durante la práctica de la auditoría a los recursos del FAEB.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Ejercicio y destino de los recursos			2.- Cédula	9
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF					
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013		
<i>Confirmar que el personal contratado con cargo en la partida de honorarios, realizó funciones propias de la educación básica o la formación de docentes.</i>	<i>Confirmar que el personal contratado con cargo en la partida de honorarios, realizó funciones propias de la educación básica o la formación de docentes.</i>	<i>Confirmar que el personal contratado con cargo en la partida de honorarios, realizó funciones propias de la educación básica o la formación de docentes.</i>	<i>Confirmar que el personal contratado con cargo en la partida de honorarios, realizó funciones propias de la educación básica o la formación de docentes.</i>		

4.- Resultado del análisis técnico

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo; se determinó que el procedimientos no presentó cambios en su alcance técnico durante el periodo analizado, es recurrente la actividad realizada por el equipo auditor para llevar a cabo la auditoría a los recursos del FAEB.

Continúa ...

5.- Parámetros analizados											
Contenido modificado		Procedimiento recurrente		Figura		Alcance técnico / acción - verbo			Actividades contenidas		
SI	NO	SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
	X	X		X			X			X	

6.- Conclusión

El procedimiento de auditoría aplicado por la ASF no presentó cambios en su alcance técnico durante el periodo analizado, se determinó la recurrencia de las actividades realizadas por el equipo auditor durante la práctica de la auditoría a los recursos del FAEB.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Ejercicio y destino de los recursos			2.- Cédula	10
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF					
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013		
<i>Verificar que los conceptos por los que se otorgaron compensaciones, bonos o estímulos especiales contaron con la autorización y regulación establecida.</i>	<i>Verificar que los conceptos por los que se otorgaron compensaciones, bonos o estímulos especiales contaron con la autorización y regulación establecida.</i>	<i>Verificar que los conceptos por los que se otorgaron compensaciones, bonos o estímulos especiales contaron con la autorización y regulación establecida.</i>	<i>Verificar que los conceptos por los que se otorgaron compensaciones, bonos o estímulos especiales contaron con la autorización y regulación establecida.</i>		
4.- Resultado del análisis técnico					

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo; se determinó que el procedimientos no presentó cambios en su alcance técnico durante el periodo analizado, es recurrente la actividad realizada por el equipo auditor para llevar a cabo la auditoría a los recursos del FAEB.

Continúa ...

5.- Parámetros analizados											
Contenido modificado		Procedimiento recurrente		Figura		Alcance técnico / acción - verbo				Actividades contenidas	
						Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
SI	NO	SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
	X	X		X			X			X	

6.- Conclusión

El procedimiento de auditoría aplicado por la ASF no presentó cambios en su alcance técnico durante el periodo analizado, se determinó la recurrencia de las actividades realizadas por el equipo auditor durante la práctica de la auditoría a los recursos del FAEB.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Ejercicio y destino de los recursos		2.- Cédula	11
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF				
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013	
<i>Comprobar que no se realizaron pagos en nómina con recursos del FAEB a trabajadores durante el periodo en que contaron con baja definitiva o licencia sin goce de sueldo.</i>	<i>Comprobar que no se realizaron pagos en nómina con recursos del FAEB a trabajadores durante el periodo en que contaron con baja definitiva o licencia sin goce de sueldo.</i>	<i>Comprobar que no se realizaron pagos en nómina con recursos del FAEB a trabajadores durante el periodo en que contaron con baja definitiva o licencia sin goce de sueldo.</i>	<i>Comprobar que no se realizaron pagos en nómina con recursos del FAEB a trabajadores durante el periodo en que contaron con baja definitiva o licencia sin goce de sueldo.</i>	
4.- Resultado del análisis técnico				

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo; se determinó que el procedimientos no presentó cambios en su alcance técnico durante el periodo analizado, es recurrente la actividad realizada por el equipo auditor para llevar a cabo la auditoría a los recursos del FAEB.

Continúa ...

5.- Parámetros analizados											
Contenido modificado		Procedimiento recurrente		Figura		Alcance técnico / acción - verbo			Actividades contenidas		
SI	NO	SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
	X	X		X			X			X	

6.- Conclusión

El procedimiento de auditoría aplicado por la ASF no presentó cambios en su alcance técnico durante el periodo analizado, se determinó la recurrencia de las actividades realizadas por el equipo auditor durante la práctica de la auditoría a los recursos del FAEB.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Ejercicio y destino de los recursos			2.- Cédula	12
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF					
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013		
<i>Determinar el número de empleados pagados con el FAEB, comisionados a las diferentes agrupaciones sindicales y verificar que dichas comisiones se otorgaron con base en la legislación local aplicable.</i>	<i>Determinar el número de empleados pagados con el FAEB, comisionados a las diferentes agrupaciones sindicales.</i>	<i>Determinar el número de empleados pagados con el FAEB, comisionados a las diferentes agrupaciones sindicales y verificar que dichas comisiones se otorgaron con base en la legislación local aplicable.</i>	<i>Determinar el número de empleados pagados con el FAEB, comisionados a las diferentes agrupaciones sindicales.</i>		
4.- Resultado del análisis técnico					

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo; se determinó que para la revisión de las cuentas públicas 2011 y 2013, el alcance técnico del procedimiento de auditoría publicado por la ASF no es factible comparar su contenido, ya que corresponde al de una actividad desarrollada por el equipo auditor en la práctica de la auditoría a los recursos del FAEB.

Continúa ...

5.- Parámetros analizados											
Contenido modificado		Procedimiento recurrente		Figura		Alcance técnico / acción - verbo			Actividades contenidas		
						Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
SI	NO	SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
X		X			X			X			X

6.- Conclusión

La ASF publica una actividad y no un procedimiento de auditoría, por lo que no es factible comparar el alcance técnico.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Ejercicio y destino de los recursos		2.- Cédula	13
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF				
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013	
Determinar el número de empleados pagados con el FAEB, comisionado a dependencias cuyas funciones no está relacionadas con los objetivos del fondo y verificar que dichas comisiones se otorgaron con base en la legislación local aplicable.	Determinar el número de empleados pagados con el FAEB, comisionado a dependencias cuyas funciones no está relacionadas con los objetivos del fondo.	Determinar el número de empleados pagados con el FAEB, comisionado a dependencias cuyas funciones no está relacionadas con los objetivos del fondo y verificar que dichas comisiones se otorgaron con base en la legislación local aplicable.	Determinar el número de empleados pagados con el FAEB, comisionado a dependencias cuyas funciones no está relacionadas con los objetivos del fondo.	
4.- Resultado del análisis técnico				

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo; se determinó que para la revisión de las cuentas públicas 2011 y 2013, el alcance técnico del procedimiento de auditoría publicado por la ASF no es factible comparar su contenido, ya que corresponde al de una actividad desarrollada por el equipo auditor en la práctica de la auditoría a los recursos del FAEB.

Continúa ...

5.- Parámetros analizados											
Contenido modificado		Procedimiento recurrente		Figura		Alcance técnico / acción - verbo			Actividades contenidas		
						Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
SI	NO	SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
X		X			X			X			X

6.- Conclusión

La ASF pública una actividad y no un procedimiento de auditoría, por lo que no es factible comparar el alcance técnico.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Gastos de operación y pagos a terceros institucionales		2.- Cédula	14
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF				
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013	
<i>Verificar que las erogaciones efectuadas por las entidades federativas con cargo a los capítulos diferentes al 1000 tuvieron vinculación directa con el apoyo a la educación básica o a la formación de docentes.</i>	<i>Verificar que las erogaciones efectuadas por la entidad federativa con cargo en los capítulos diferentes al 1000 (gastos de operación), tuvieron vinculación directa con el apoyo a la educación básica o a la formación de docentes.</i>	<i>Verificar que las erogaciones, efectuadas por la entidad federativa con cargo a los capítulos diferentes al 1000 (gastos de operación), tuvieron vinculación directa con el apoyo a la educación básica o a la formación de docentes y que la documentación comprobatoria del gasto se canceló con la leyenda “Operado”, o como se establezca en las disposiciones locales, identificándose con el nombre del fondo.</i>	<i>Verificar que las erogaciones, efectuadas por la entidad federativa con cargo en los capítulos diferentes al 1000 (gastos de operación), tuvieron vinculación directa con el apoyo a la educación básica o a la formación de docentes y que la documentación comprobatoria del gasto se canceló con la leyenda “Operado”, o como se establezca en las disposiciones locales, identificándose con el nombre del fondo.</i>	
4.- Resultado del análisis técnico				

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo; se determinó que a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2011, se mejoró el alcance del procedimiento de auditoría aplicado para la revisión de los gastos de operación y los pagos a terceros institucionales realizados con recursos del FAEB, al incluir la verificación de la cancelación de la documentación comprobatoria del gasto con la leyenda “operado”.

Continúa ...

5.- Parámetros analizados												
Contenido modificado		Procedimiento recurrente		Figura		Alcance técnico / acción - verbo				Actividades contenidas		
		SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	
SI	NO	SI	NO									
X		X		X		X					X	

6.- Conclusión

La decisión de la ASF de adicionar al procedimiento de auditoría aplicado, la verificación de la cancelación de la documentación comprobatoria del gasto con la leyenda "operado", aumentó su alcance técnico; así como el de las auditorías practicadas al FAEB.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Gastos de operación y pagos a terceros institucionales		2.- Cédula	15
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF				
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013	
<i>Verificar que se realizó en tiempo el pago de los terceros institucionales (ISSSTE, FOVISSSTE, SAR, ETC).</i>	<i>Comprobar que se realizó el pago de los terceros institucionales en tiempo (ISSSTE, FOVISSSTE, SAR, ETC).</i>	<i>Confirmar que se realizó en tiempo el pago de los terceros institucionales (ISSSTE, FOVISSSTE, SAR, ETC).</i>	<i>Confirmar que el pago de los terceros institucionales (ISSSTE, FOVISSSTE, SAR, ETC), se realizó en tiempo.</i>	

4.- Resultado del análisis técnico

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo; se determinó que se mejoró el alcance técnico del procedimiento de auditoría aplicado, al pasar de la verificación a la comprobación en 2011 y a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2012 a la confirmación de los pagos a los terceros institucionales.

Continúa ...

5.- Parámetros analizados											
Contenido modificado		Procedimiento recurrente		Figura		Alcance técnico / acción - verbo				Actividades contenidas	
SI	NO	SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
X		X		X					X		
6.- Conclusión											

La decisión de la ASF de confirmar a partir de 2012, las operaciones realizadas para el pago de los terceros institucionales, mejoró el alcance técnico del procedimiento de auditoría aplicado; así como el de las auditorías practicadas al FAEB.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Verificación física de los centros de trabajo			2.- Cédula	16
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF					
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013		
<i>Verificar que el personal registrado en las nóminas estuvo efectivamente en los centros de trabajo, y que existieron controles (asistencia, puntualidad, etc.) para el personal de una muestra determinada.</i>	<i>Verificar que el personal registrado en las nóminas estuvo efectivamente en sus centros de trabajo de adscripción, y que existieron controles (asistencia, puntualidad, etc.) para el personal de una muestra determinada.</i>	<i>Comprobar que el personal registrado en las nóminas estuvo efectivamente en los centros de trabajo, y que existieron controles (asistencia, puntualidad, etc.) para el personal de una muestra determinada.</i>	<i>Comprobar que el personal registrado en las nóminas estuvo efectivamente en los centros de trabajo, y que existieron controles (asistencia, puntualidad, etc.) para el personal de una muestra determinada.</i>		
4.- Resultado del análisis técnico					

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo; se determinó que se mejoró el alcance técnico del procedimiento de auditoría aplicado para la revisión de los centros de trabajo, al pasar de la verificación a la comprobación de la existencia del personal incluido en nóminas, así como la existencia de controles de asistencia.

Continúa...

5.- Parámetros analizados												
Contenido modificado		Procedimiento recurrente			Figura		Alcance técnico / acción - verbo			Actividades contenidas		
		SI	NO		Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
SI	NO	SI	NO									
X		X			X			X				X

6.- Conclusión

La decisión de la ASF de confirmar a partir de 2012, las operaciones realizadas para el pago de los terceros institucionales, mejoró el alcance técnico del procedimiento de auditoría aplicado; así como el de las auditorías practicadas al FAEB.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Cumplimiento de objetivos e impacto de las acciones del Fondo			2.- Cédula	17
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF			Procedimiento / auditorías FAEB 2013	
<p><i>Evaluar la eficiencia e impacto de la aplicación de los recursos del FAEB.</i></p> <p><i>Comprobar que los estados ejercieron con eficacia y oportunidad los recursos del FAEB; además, comprobar el cumplimiento de las metas establecidas por nivel educativo.</i></p> <p><i>Constatar el cumplimiento de objetivos de los recursos del fondo para el ejercicio 2010 y evaluar que los recursos del FAEB y sus accesorios cumplieron con el objetivo de otorgar servicios de educación básica y formación de docentes.</i></p>	<p><i>Procedimiento / auditorías FAEB 2011</i></p> <p><i>Verificar la participación del FAEB en el cumplimiento de los objetivos del Programa Sectorial de Educación; así como la eficiencia, eficacia y cumplimiento de los objetivos en el ejercicio de los recursos del fondo.</i></p>	<p><i>Procedimiento / auditorías FAEB 2012</i></p> <p><i>Verificar la participación del FAEB en el cumplimiento de los objetivos del Programa Sectorial de Educación, así como la eficiencia, eficacia y cumplimiento de los objetivos en el ejercicio de los recursos del fondo.</i></p>	<p><i>Procedimiento / auditorías FAEB 2013</i></p> <p><i>Verificar la participación del FAEB en el cumplimiento de los objetivos del Programa Sectorial de Educación, así como la eficiencia, eficacia y cumplimiento de los objetivos en el ejercicio de los recursos del fondo.</i></p>		

Continúa ...

4.- Resultado del análisis técnico

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo; se determinó que el procedimiento de auditoría aplicado sufrió adecuaciones importantes en su contenido que afectaron su alcance técnico como sigue:

A partir de la revisión de la Cuenta Pública 2011 se fusionaron tres procedimientos de auditoría en uno; para lo cual se reestructuraron las actividades y acciones que desarrolló el equipo auditor; pasando de actividades específicas a genéricas.

Con la fusión de los procedimientos para la realización de dos actividades, se pasó de evaluar, constatar y comprobar la eficacia, oportunidad y aplicación de los recursos del Fondo, así como el cumplimiento de los objetivos de los recursos; a la verificación de la eficiencia, eficacia y cumplimiento de los objetivos en el ejercicio de los recursos del Fondo.

Con la fusión de los cuatro procedimientos, se eliminaron tareas específicas a realizar por el equipo auditor, como son: a) Evaluar el impacto de la aplicación de los recursos del FAEB; b) comprobar el ejercicio eficaz y oportuno de los recursos del FAEB y el cumplimiento de metas y; c) constatar el cumplimiento del objetivo del otorgamiento de los servicios educativos y la formación de docentes.

5.- Parámetros analizados

Contenido modificado	Procedimiento recurrente		Figura	Alcance técnico / acción - verbo			Actividades contenidas		
	SI	NO		Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Sin Cambio	Disminuyó
SI	NO	NO	Procedimiento			Disminuyó	Aumentó		
X		X	X			X			X

6.- Conclusión

La decisión de la ASF de fusionar tres procedimientos de auditoría aplicados en la revisión del cumplimiento de objetivos e impacto de las acciones del Fondo, causó que se eliminaran tareas específicas del equipo auditor y se pasó de evaluar, comprobar y/o constatar a sólo verificar la eficiencia, eficacia y cumplimiento de los objetivos en el ejercicio de los recursos del Fondo, ocasionando la disminución de su alcance técnico; así como el de las auditorías practicadas a los recursos del FAEB.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Cumplimiento de objetivos e impacto de las acciones del Fondo			2.- Cédula	18
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF					
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013		
Verificar que se realizaron las evaluaciones del desempeño sobre el ejercicio de los recursos del fondo, con apoyo en los indicadores establecidos, y que sus resultados se publicaron en la página de Internet de las entidades fed-rativas.	Constatar si se realizó una evaluación al fondo con base en indicadores estratégicos y de gestión por instancias técnicas independientes a los ejecutores de gasto, que cumplan con los requisitos mínimos establecidos por la normativa.	Confirmar que se realizó una evaluación al fondo con base en indicadores estratégicos y de gestión por instancias técnicas independientes a los ejecutores de gasto, que cumplan con los requisitos mínimos establecidos por la normativa.	Confirmar que se realizó una evaluación al fondo con base en indicadores estratégicos y de gestión por instancias técnicas independientes a los ejecutores de gasto, que cumplan con los requisitos mínimos establecidos por la normativa.		
4.- Resultado del análisis técnico					

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo; se determinó que a pesar de pasar de verificar a constatar y a partir de 2012 a constatar las evaluaciones del Fondo en base a indicadores estratégicos, se disminuyó la el alcance técnico del procedimiento de auditoría aplicado, ya que se eliminó la actividad de verificar la publicación de los resultados de la evaluación en la página de internet de la Entidad Federativa.

Continúa ...

5.- Parámetros analizados																				
Contenido modificado		Procedimiento recurrente			Figura		Alcance técnico / acción - verbo			Actividades contenidas										
		SI	NO	NO	SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó						
SI	NO	SI	NO																	
X		X				X								X						X

6.- Conclusión

La decisión de la ASF de eliminar del cuerpo del procedimiento de auditoría la actividad de: Verificar la publicación de los resultados de la evaluación del desempeño sobre el ejercicio de los recursos del Fondo en la página de internet de la Entidad Federativa; ocasionó la disminución de su alcance técnico; así como el de las auditorías practicadas a los recursos del FAEB.

Evaluación a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización a los recursos del FAEB en las Cuentas Públicas 2010 a 2013

1.- Tema fiscalizado	Cumplimiento de objetivos e impacto de las acciones del Fondo			2.- Cédula	19
3.- Contenido del procedimiento reportado por la ASF					
Procedimiento / auditorías FAEB 2010	Procedimiento / auditorías FAEB 2011	Procedimiento / auditorías FAEB 2012	Procedimiento / auditorías FAEB 2013		
<i>Verificar que la SHCP y la dependencia coordinadora del fondo acordaron con las entidades federativas, medidas de mejora continua para el cumplimiento de los objetivos para los que se destinan los recursos</i>	<i>Comprobar que la SHCP y las dependencias coordinadoras del fondo, acordaron con las entidades federativas medidas de mejora para el cumplimiento de los objetivos para los que se destinan los recursos.</i>	<i>Comprobar que la SHCP y las dependencias coordinadoras del fondo, acordaron con las entidades federativas medidas de mejora para el cumplimiento de los objetivos para los que se destinan los recursos.</i>	<i>Comprobar que la SHCP y las dependencias coordinadoras del fondo acordaron con las entidades federativas medidas de mejora para el cumplimiento de los objetivos para los que se destinan los recursos.</i>		

4.- Resultado del análisis técnico

Del análisis realizado al contenido del procedimiento de auditoría aplicado por la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, con el propósito de conocer las modificaciones realizadas a su alcance técnico (cambio de acción - verbo / adecuaciones al contenido / cambio de actividades desarrolladas / tipo de figura / recurrencia), indispensable para la realización de los trabajos realizados por el auditor durante las auditorías practicadas por la ASF a los recursos de ese Fondo, se determinó que se mejoró el alcance técnico del procedimiento de auditoría aplicado para la revisión del cumplimiento de objetivos e impacto de las acciones del Fondo, al pasar —a partir de 2012— de la verificación a la comprobación de los acuerdos para mejorar el cumplimiento de los objetivos para los que se destinan los recursos del FAEB.

Continúa ...

5.- Parámetros analizados											
Contenido modificado		Procedimiento recurrente		Figura		Alcance técnico / acción - verbo			Actividades contenidas		
		SI	NO	Procedimiento	Actividad	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó	Aumentó	Sin Cambio	Disminuyó
X		X		X		X				X	

6.- Conclusión

La decisión de la ASF de comprobar a partir de 2011, la comprobación de los acuerdos para mejorar el cumplimiento de los objetivos para los que se destinan los recursos del Fondo, mejoró el alcance técnico del procedimiento de auditoría aplicado; así como el de las auditorías practicadas al FAEB.

De acuerdo al análisis realizado al contenido de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF para la revisión de los recursos del FAEB reportados en la Cuenta Pública 2013, seleccionados para su análisis comparativo, respecto con los procedimientos aplicados en la revisión de las Cuentas Públicas 2010 a 2012, se obtuvieron los siguientes resultados:

- Sólo 5 procedimientos (26.3%) de los 19 aplicados en la revisión de los recursos del FAEB 2013, no fueron modificados en su contenido, en relación con los aplicados en las revisiones de 2010 a 2012.
- Los 19 procedimientos aplicados (100.0%) para la revisión de los recursos del FAEB 2013, fueron recurrentes con los aplicados para la revisión de las Cuentas Públicas 2010 a 2012.
- Sobresale que la ASF publicó dos actividades de auditoría como parte del universo de los 19 procedimientos de auditoría aplicados para la revisión de los recursos del FAEB 2013; lo que representó el 10.5% de ese universo de procedimientos.
- Se identificó la disminución de las actividades desarrolladas por el equipo auditor, contenidas en seis (31.6%) % de los 19 procedimientos de auditoría aplicados por la ASF para la revisión de los recursos del FAEB, en relación a las contenidas en los procedimientos aplicados para la revisión de las Cuentas Públicas 2010 a 2012.
- Sobresale que para la revisión de los recursos del FAEB reportados en la Cuenta Pública 2013, se dejaron de aplicar 17 procedimientos de auditoría reportados en la revisión de los recursos del FAEB 2010 y, 21 procedimientos de auditoría aplicados en la revisión de los recursos del FAEB 2011.

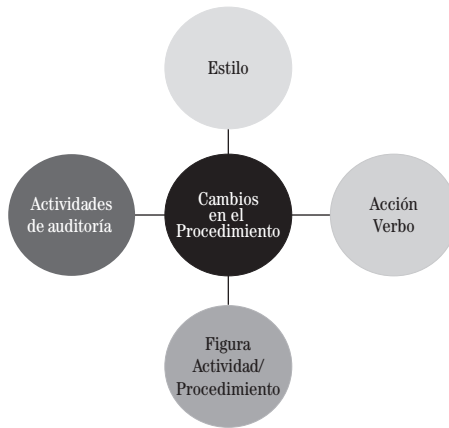
El estatus del alcance técnico de los procedimientos de auditoría aplicados para la revisión de los recursos del FAEB 2013, se presenta a continuación:

3.4 Estatus Técnico de los Procedimientos de Auditoría Aplicados en la Revisión de los Recursos del FAEB de 2010 a 2013

Valga la analogía, la lectura de la temperatura técnica de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la revisión de los recursos del FAEB, reportados en la Cuenta Pública 2013; se llevó a cabo con la aplicación de dos indicadores, los cuales se sustentan en fuentes de información que aseguran la verificación de los valores y toman en cuenta los medios de verificación relacionados para cada uno de los niveles y dimensiones previstos. El ámbito

de aplicación del indicador lo constituye el contenido y diseño de los procedimientos aplicados por la ASF.

La construcción del indicador para diagnosticar el estatus del alcance técnico de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF a los recursos del FAEB, consideró cuatro aspectos temáticos derivados de los cambios en el diseño de los procedimientos de auditoría, y que son puntos de control que caracterizan a cada uno de esos cambios en relación a:



Para la implementación y operación del indicador, la investigación se apoya en las cédulas de análisis al contenido de los procedimientos de auditoría, que es una herramienta que permite conocer de manera directa y oportuna el comportamiento y variaciones del contenido de los procedimientos de auditoría analizados, y es un instrumento que apoya en la administración, monitoreo y generación de información.

Marco de la Evaluación del Indicador

Objetivo:	Identificar la proporción de los cambios técnicos realizados (cambios en contenido, figura —procedimiento o actividad—, acción —alcance/verbo— y alcance de la auditoría —actividades—) a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la revisión de los recursos del FAEB de 2010 a 2013
Alcance:	El diseño de las líneas de acción y las actividades planeadas para la práctica de auditorías, y que son puntos de control en los trabajos realizados por los auditores en las auditorías reportadas por la ASF en el Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública.
Periodo:	2010-2013.

Finalmente, el indicador está orientado a la evaluación de los cambios realizados al diseño y contenido de los procedimientos de auditoría aplicados por la Auditoría Superior de la Federación en la revisión de los recursos del FAEB, de acuerdo a los cuatros aspectos temáticos definidos anteriormente, sienta las bases para futuros análisis que permitan continuar con un proceso de mejora continua que genere el fortalecimiento de los procedimientos de auditoría diseñados por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

El indicador que se presenta es de carácter cuantitativo, y las fuentes de información para su construcción son a partir de los procedimientos de auditoría publicados por la ASF en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de los años 2010 a 2013.

El indicador describe las características, comportamientos y evolución de los cambios realizados a su contenido, que se derivan del diseño de los mismos durante el proceso de planeación de la ASF.

Indicador 1. Porcentaje de procedimientos de auditoría aplicados a los recursos del FAEB que disminuyeron su alcance técnico respecto a los aplicados en años anteriores.

Indicador 2. Porcentaje de procedimientos de auditoría aplicados a los recursos del FAEB que aumentaron su alcance técnico respecto a los aplicados en años anteriores.

Contexto

La Auditoría Superior de la Federación realiza el diseño de los procedimientos de auditoría —aplicados para llevar a cabo el proceso de fiscalización— en el marco de su autonomía técnica y de gestión establecida en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar cumplimiento a ese mandato toma como base las normas internacionales de las entidades fiscalizadoras (ISSAIs) promovidas por la Organización Internacional de Entidades Superiores (INTOSAI), que establecen en el numeral 83 de los “Principios Fundamentales de la Auditoría Financiera (ISSAI – 200) que:

83. El auditor debe preparar un plan de auditoría que incluya una descripción de:

- la naturaleza, tiempos y alcance de los procedimientos planeados de evaluación de riesgos;
- la naturaleza, tiempos y alcance de otros procedimientos planeados de auditoría a nivel de aseveración;

- otros procedimientos planeados de auditoría que son necesarios para que el trabajo cumpla con las normas aplicables. Dichos procedimientos pueden incluir o describir: una revisión del marco legal de la auditoría; una breve descripción de la actividad, programa o entidad que se va a auditar; las razones para llevar a cabo la auditoría; los factores que afectan la auditoría, incluyendo los que determinan la materialidad de los asuntos que se están considerando; los objetivos y el alcance de la auditoría; el enfoque de la auditoría; las características de la evidencia de auditoría que se va a reunir y los procedimientos necesarios para reunir y analizar la evidencia; los recursos necesarios; un calendario para la realización de la auditoría; la forma, contenido y usuarios del informe del auditor y de la carta de la administración.

La ASF establece en su normativa interna³³ que los procedimientos de auditoría aplicados

Es la descripción de las principales técnicas y pruebas de auditoría aplicadas en la fiscalización ..., mediante las cuales se obtiene evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente acerca del objeto auditado, con base en la cual se determinan los resultados, las acciones y el dictamen correspondiente.

Los procedimientos de auditoría deberán:

- Iniciar su redacción con un verbo en infinitivo e indicar la acción que se ejecutó sin mencionar actividades.
- Presentarse enumerados y corresponder a los resultados consignados en el IA.

De acuerdo con lo publicado en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la CHPF 2013 (IR), la ASF diseñó 19 procedimientos de auditoría que los auditores aplicaron en cada una de las 31 auditorías practicadas en la revisión de los recursos del FAEB, los cuales tuvieron correspondencia con los aplicados en la revisión de las Cuentas Públicas 2010 a 2012.

Los datos publicados por la ASF, permiten identificar que los procedimientos de auditoría aplicados, tienen una tendencia a la baja para llevar a cabo la revisión de los recursos del FAEB de 2010 a 2013; sobresale la disminución de procedimientos aplicados en 2013 respecto a los tres ejercicios anteriores: tres menos respecto al ejercicio 2012 (14%); disminuyeron 14 respecto al ejercicio 2011 (42%) y 12 menos respecto al ejercicio 2010 (39%); por otro lado, sobresale la recurrencia en la fiscalización de recursos del Fondo, ya que de 2010 a 2013 se revisaron los mismos rubros de información del Fondo, sin que la ASF reporte en el IR la justificación sobre la disminución del número de procedimientos aplicados y la recurrencia de los mismos.

³³ ASF. Normativa para la Fiscalización Superior, Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, Proceso de Desarrollo. DELT42DP01. Versión 08, p. 21, Mayo de 2011.

Indicador 1

Nombre del Indicador

Porcentaje de procedimientos de auditoría aplicados a los recursos del FAEB que disminuyeron su alcance técnico respecto a los aplicados en años anteriores.

Descripción

El indicador mide la proporción de los procedimientos de auditoría con modificaciones en su contenido que disminuyeron su alcance técnico, respecto a la composición de los procedimientos de auditoría aplicados en años anteriores.

Alcance

Total de procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización superior de los recursos del FAEB, reportados en las cuentas públicas 2010 a 2013

Fórmula

$$PPM^t = \frac{PAMC^t}{PAA^t} \times 100$$

t = Año de referencia

PPM^t = Porcentaje de Procedimientos Modificados que disminuyeron su Alcance Técnico respecto a los aplicados en el año t

PAMC^t = Procedimientos de Auditoría Modificados que Disminuyeron su Alcance técnico en el año t

PAA^t = Procedimientos de Auditoría Aplicados en el año t

Criterios

Criterio 1 (15% PPM) + criterio 2 + criterio 3 = Bueno

Criterio 2 (10% PPM) + criterio 2 = Regular

Criterio 3 (5% PPM) = Malo

Unidad de Medida

Porcentaje

Periodicidad

Anual

Criterio de Dimensión

Eficiencia

Interpretación

Representa el grado de congruencia del alcance técnico diseñado en los procedimientos de auditoría respecto al de los aplicados en ejercicios anteriores; verifica que los cambios realizados hayan disminuido el alcance técnico de los procedimientos de auditoría aplicados en la revisión de los recursos del FAEB.

Bueno: **Criterio 1.-** Los procedimientos de auditoría que disminuyeron su alcance técnico son al menos el 15%. **Criterio 2:** Los cambios de acción (verbo) disminuyeron el alcance técnico de los procedimientos de auditoría; **Criterio 3:** Los cambios en el diseño de los procedimientos de auditoría aplicados, disminuyeron y modificaron negativamente las actividades a desarrollar por el equipo auditor en la realización de la auditoría.

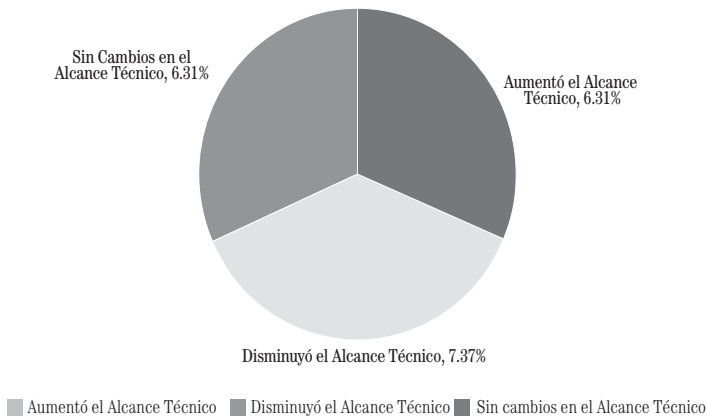
Regular: **Criterio 2.-** Los procedimientos de auditoría que disminuyeron su alcance técnico son al menos del 20%. **Criterio 2:** Los cambios de acción (verbo) disminuyeron el alcance técnico de los procedimientos de auditoría; **Criterio 3:** Los cambios en el diseño de los procedimientos de auditoría aplicados, disminuyeron y modificaron negativamente las actividades a desarrollar por el equipo auditor en la realización de la auditoría.

Malo: **Criterio 3.-** Los procedimientos de auditoría que disminuyeron su alcance técnico son al menos del 25%. **Criterio 2:** Los cambios de acción (verbo) disminuyeron el alcance técnico de los procedimientos de auditoría; **Criterio 3:** Los cambios en el diseño de los procedimientos de auditoría aplicados, disminuyeron y modificaron negativamente las actividades a desarrollar por el equipo auditor en la realización de la auditoría.

Calificación: Malo

Criterio 1 Los procedimientos de auditoría que disminuyeron su alcance técnico son al menos del 25%. El análisis comparativo realizado al contenido de los procedimientos de auditoría aplicados en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, se identificó que el porcentaje de procedimientos de auditoría que disminuyeron su alcance técnico respecto a los aplicados en la revisión de las Cuentas Públicas 2010 a 2012, no cumple adecuadamente con el porcentaje establecido en el presente criterio, ya que el 37% (siete procedimientos) de los 19 procedimientos aplicados registraron cambios que afectaron negativamente (disminuyó) su alcance técnico.

Gráfica 11. Procedimientos de auditoría aplicados



- Criterio 2** Los cambios de acción (verbo) disminuyeron el alcance técnico de los procedimientos de auditoría. El análisis comparativo realizado al contenido de los procedimientos de auditoría aplicados en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, identificó cambios en el verbo que modificó las acciones ejecutadas por los auditores; ocasionando la disminución en el alcance técnico del procedimiento de auditoría aplicado.
- Criterio 3** Los cambios en el diseño de los procedimientos de auditoría aplicados, disminuyeron y modificaron negativamente las actividades a desarrollar por el equipo auditor en la realización de la auditoría. El análisis comparativo realizado al contenido de los procedimientos de auditoría aplicados en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, identificó cambios en el diseño de los mismos, que motivaron la disminución del número de las actividades ejecutadas por el equipo auditor durante la realización de la auditoría.

Indicador 2

Nombre del Indicador

Porcentaje de procedimientos de auditoría aplicados a los recursos del FAEB que aumentaron su alcance técnico respecto a los aplicados en años anteriores.

Descripción

El indicador mide la proporción de los procedimientos de auditoría con modificaciones en su contenido que aumentaron su alcance técnico, respecto a la composición de los procedimientos de auditoría aplicados en años anteriores.

Alcance

Total de procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la fiscalización superior de los recursos del FAEB, reportados en las cuentas públicas 2010 a 2013

Fórmula

$$PPM^t = \frac{PAMA^t}{PAA^t} \times 100$$

t = Año de referencia

PPM^t = Porcentaje de Procedimientos Modificados que aumentaron su Alcance Técnico respecto a los aplicados en el año t

$PAMA^t$ = Procedimientos de Auditoría Modificados que Aumentaron su Alcance técnico en el año t

PAA^t = Procedimientos de Auditoría Aplicados en el año t

Criterios

Criterio 1 (15% PPM) + criterio 2 + criterio 3 = Bueno

Criterio 2 (20% PPM) + criterio 2 = Regular

Criterio 3 (25% PPM) = Malo

Unidad de Medida

Porcentaje

Periodicidad

Anual

Criterio de Dimensión

Eficiencia

Interpretación

Representa el grado de congruencia del alcance técnico diseñado en los procedimientos de auditoría respecto al de los aplicados en ejercicios anteriores; verifica que los cambios realizados hayan aumentado el alcance técnico de los procedimientos de auditoría aplicados en la revisión de los recursos del FAEB.

Bueno: **Criterio 1.-** Los procedimientos de auditoría que aumentaron su alcance técnico son al menos el 15%. **Criterio 2:** Los cambios de acción (verbo) aumentaron el alcance técnico de los procedimientos de auditoría; **Criterio 3:** Los cambios en el diseño de los procedimientos de auditoría aplicados, incrementaron y modificaron positivamente las actividades a desarrollar por el equipo auditor en la realización de la auditoría.

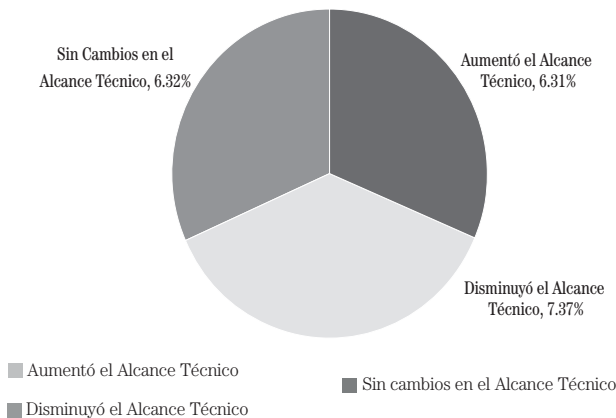
Regular: **Criterio 2.-** Los procedimientos de auditoría que aumentaron su alcance técnico son al menos el 10%. **Criterio 2:** Los cambios de acción (verbo) aumentaron el alcance técnico de los procedimientos de auditoría; **Criterio 3:** Los cambios en el diseño de los procedimientos de auditoría aplicados, incrementaron y modificaron positivamente las actividades a desarrollar por el equipo auditor en la realización de la auditoría.

Malo: **Criterio 3.-** Los procedimientos de auditoría que aumentaron su alcance técnico son al menos el 5%. **Criterio 2:** Los cambios de acción (verbo) aumentaron el alcance técnico de los procedimientos de auditoría; **Criterio 3:** Los cambios en el diseño de los procedimientos de auditoría aplicados, incrementaron y modificaron positivamente las actividades a desarrollar por el equipo auditor en la realización de la auditoría.

Calificación: Bueno

Criterio 1 Los procedimientos de auditoría que aumentaron su alcance técnico son al menos del 15%. El análisis comparativo realizado al contenido de los procedimientos de auditoría aplicados en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, se identificó que el porcentaje de procedimientos de auditoría que aumentaron su alcance técnico respecto a los aplicados en la revisión de las cuentas públicas 2010 a 2012, cumplió adecuadamente con el porcentaje establecido en el presente criterio, ya que el 31% (seis procedimientos) de los 19 procedimientos aplicados registraron cambios que afectaron positivamente (aumentó) su alcance técnico.

Gráfica 12. Procedimientos de auditoría aplicados



- Criterio 2** Los cambios de acción (verbo) aumentaron el alcance técnico de los procedimientos de auditoría. El análisis comparativo realizado al contenido de los procedimientos de auditoría aplicados en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, identificó cambios en el verbo que modificó las acciones ejecutadas por los auditores; ocasionando el aumento en el alcance técnico del procedimiento de auditoría aplicado.
- Criterio 3** Los cambios en el diseño de los procedimientos de auditoría aplicados, incrementaron y modificaron positivamente las actividades a desarrollar por el equipo auditor en la realización de la auditoría. El análisis comparativo realizado al contenido de los procedimientos de auditoría aplicados en la fiscalización superior de los recursos del FAEB de 2010 a 2013, identificó cambios en el diseño de los mismos, que motivaron el aumento del número de las actividades ejecutadas por el equipo auditor durante la realización de la auditoría.

Resultado de la aplicación de indicadores

El diseño y construcción de los indicadores de auditoría aplicados para la revisión de la Cuenta Pública 2013, se llevó a cabo observado los Macroprocesos de la función de fiscalizadora de la Auditoría Superior de la Federación, que integra la metodología establecida en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras (ISSAIs) promovidas por la Organización Internacional de Entidades Superiores (INTOSAI), en específico los establecido en el numeral 83 de los “Principios Fundamentales de la Auditoría Financiera (ISSAI – 200).

Con base a lo establecido en la normatividad antes descrita y a los resultados del análisis realizado al contenido de los procedimientos de auditoría aplicados para la revisión de los recursos del FAEB en el ejercicio 2013, se realizó la construcción de dos indicadores para conocer el estatus del alcance técnico diseñado en los procedimientos, de los cuáles se consideraron dos aspectos temáticos: modificación de la acción (verbo) y el número de actividades que los integran.

Los resultados de los indicadores permitieron conocer, que:

- La ASF promueve la mejora en las auditorías practicadas, al aumentar el alcance técnico en seis (31%) de los 19 procedimientos aplicados para la revisión de los recursos del FAEB del ejercicio 2013, lo cual bajo los criterios establecidos en el indicador número 2, cumplió adecuadamente con el 15% establecido en el criterio 1, logrando una buena calificación.
- A pesar de la fortaleza descrita en el punto anterior, fue mayor la disminución del alcance técnico en los procedimientos de auditoría aplicados; se detectó la disminución del alcance técnico en siete (37%) de los 19 procedimientos aplicados para la revisión de los recursos del FAEB del ejercicio 2013, lo cual bajo los criterios establecidos en el indicador número uno, la

ASF no cumplió adecuadamente con el 15% establecido en el criterio 1 y excedió el 25% del criterio 3, logrando una mala calificación.

- Aunado a lo anterior, es importante destacar que en dos (10.5%) de los 19 procedimientos de auditoría aplicados en la revisión de los recursos del FAEB, no fue factible comparar su alcance técnico, ya que su contenido corresponde al de una actividad desarrollada por el equipo auditor durante la práctica de la auditoría. Por lo que, sumada esta deficiencia al 37% de los procedimientos de auditoría que disminuyeron su alcance técnico, nos resulta que nueve (47.5%) de los 19 de los procedimientos aplicados en la revisión de los recursos del FAEB 2013, disminuyeron su alcance técnico.

3.5 Propuestas para el Mejoramiento Institucional de la ASF

Es importante mencionar que las medidas propuestas por si solas no resuelven los problemas de la fiscalización superior en México, probablemente sólo resuelvan la parte del diseño y selección de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF, por lo que invita a los interesados a profundizar en el tema, que generen propuestas que coadyuven al fortalecimiento de los procesos de la fiscalización superior y que aporten ideas respecto a cómo lograr que los procedimientos de auditoría detonen la innovación de auditorías que le permitan a la ASF ser más acuciosa en la revisión de los ingresos y gasto público, en beneficio de la rendición de cuentas.

Se presenta un listado de recomendaciones que responden a la propia evolución de la ASF y ayudaría a consolidar la mejora en la programación de los trabajos del auditor a través de los procedimientos de auditoría. Son las siguientes:

1. En primer lugar, la Auditoría Superior de la Federación debe rediseñar su normativa interna y establecer con rigor metodológico los criterios técnicos institucionales, para la selección, construcción y diseño de los procedimientos de auditoría que aplica en la revisión de la Cuenta Pública, en el marco de su mandato constitucional.
2. Integrar y establecer consejos técnicos con la participación de personal especializado de las áreas auditoras (Auditores Especiales y Directores Generales), para estandarizar técnicamente los procedimientos como medios de auditoría y para divulgar las mejoras técnicas para eficientar los trabajos de auditoría. Cabe resaltar que nos referimos a un consejo cuyas actividades sean encaminadas no a elaborar los procedimientos de auditoría, sino a acompañarlos y/o en su caso, autorizarlos. En suma, la

autonomía constitucional exigiría el diseño técnico apegado a las normas de auditoría nacionales e internacionales.

3. En la investigación se observó en la mayoría de los procedimientos de auditoría aplicados en la revisión de los recursos del FAEB 2013, la ausencia del fundamento legal que sustenta la aplicación del procedimiento; oportunidad de mejora que debe atacarse lo más pronto posible.
4. La ASF ha optado por eliminar los procedimientos de auditoría de los informes de auditoría publicados en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, se considera que la Auditoría Superior debe adoptar una política de divulgación de los procedimientos de auditoría más agresiva, en términos de diseño y alcance técnico, incluyendo la correlación con los resultados obtenidos en la práctica de la auditoría.

La investigación brinda la oportunidad de plasmar una recomendación relacionada con la fiscalización superior de los recursos del FAEB. Con la aplicación de las mejoras antes señaladas; los procedimientos de auditoría que se diseñen y apliquen a los recursos del Fondo, deberán orientarse no sólo a conocer la correcta aplicación de los recursos públicos en el deber ser establecido en la legislación federal que los regula; sino que deben ser capaces de proporcionar la información que revele:

- El número de maestros en educación básica formados con recursos del Fondo.
- La innovación lograda, con los recursos del FAEB, en los contenidos regionales que se incluyeron en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la normal.
- El número de alumnos beneficiados con su educación preescolar, primaria, secundaria y normal, subsidiada con recursos del Fondo.

Bajo esas premisas, los procedimientos de auditorías que diseñe la ASF deben coadyuvar al cumplimiento del objetivo trazado por el legislador en la Ley de Coordinación Fiscal, para la descentralización de los recursos públicos federales etiquetados para la educación básica y normal.

En suma la investigación ha permitido entender el trabajo de la ASF y conocer las limitaciones institucionales en el diseño técnico y construcción de los procedimientos de auditoría, que se han derivado de la propia operación de la institución; pero en conjunto, la Auditoría Superior de la Federación es referente en la fiscalización superior. De ahí el deseo de que esta investigación contribuya a consolidar y adoptar los criterios técnicos para eficientar los procedimientos de auditoría en beneficio de la rendición de cuentas en México.

Conclusiones

En un verdadero estado de derecho la fiscalización superior no tendría razón para existir ya que la actuación de los individuos y las instituciones se distinguiría por el respeto a las normas, la transparencia y la rendición de cuentas; en ese Estado ideal, prácticas como el mal uso de recursos públicos, la corrupción y el tráfico de influencia serían prácticamente impensables. Sin embargo, la realidad no es así, tanto en países con grandes avances en materia de rendición de cuentas, como en países en ese proceso, necesitan de instituciones que realicen labores de fiscalización.

En ese contexto, la historia de la fiscalización superior en México nos demuestra que la creación de la ASF es una respuesta a las nuevas necesidades de transparencia y de rendición de cuentas; la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación fue creada en el año 2000, con el fin de proveer auditorías y apoyo técnico a la Cámara de Diputados en el desempeño de sus obligaciones constitucionales relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública Federal. Estas obligaciones incluyen la revisión de los resultados financieros y del desempeño de la Cuenta Pública, la cual es presentada por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados.

En cuanto a su mandato, la ASF ha emitido diversos instrumentos en los que establece las normas y procedimientos de auditoría que utiliza para llevar a cabo sus funciones y tareas, mismos que recogen los avances más importantes que en la materia se han suscitado dentro del país y en el ámbito internacional; el arqueo de los avances verificables en la regulación de la ASF que hemos llevado a cabo en la investigación, nos arroja en efecto, un organismo que ha sido capaz de desarrollar una robusta normatividad interna para el cumplimiento de su atribución constitucional, en la que se regula la planeación, desarrollo y seguimiento de los resultados de las auditorías que lleva a cabo.

Es indudable que la ASF ha cumplido exitosamente con sus atribuciones sustantivas de fiscalizar los recursos públicos federales, cuenta con un cuer-

po de profesionales especializado en la auditoría y en la fiscalización del gasto público; su trabajo es dinámico y no estático en el universo del paradigma de la fiscalización, ya que promueve reformas jurídicas y modificaciones puntuales a la gestión de recursos y al desempeño de la administración pública y, su actuación abona a favor de la construcción de una cultura de combate a la corrupción y de apego al principio de legalidad.

Pero la comprobación de la hipótesis —las modificaciones realizadas al contenido de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF sin apearse a las mejores prácticas de auditoría, nacionales e internacionales, disminuye el alcance técnico de los mismos en detrimento de los resultados de auditoría— nos ha revelado las limitaciones técnicas en la programación del trabajo del auditor, enmarcado en los resultados de los indicadores aplicados en la investigación (ver indicadores 1 y 2):

- A pesar de haber fortalecido el alcance técnico de algunos procedimientos de auditoría, fue mayor la disminución del alcance técnico, al detectarse esa anomalía en siete (37.0%) de los 19 procedimientos aplicados para la revisión de los recursos del FAEB del ejercicio 2013.
- No fue factible comparar el alcance técnico de dos procedimientos de auditoría (10.5%), ya que su contenido publicado en el IR corresponde al de una actividad; por lo que, en total se contabilizan nueve (47.5%) procedimientos aplicados en la revisión de los recursos del FAEB 2013 que disminuyeron su alcance técnico.

Aunado a los resultados de los indicadores, el análisis permitió detectar hallazgos que dan respuesta a los cuestionamientos de la investigación. El análisis realizado a los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF en la revisión de los recursos del FAEB, permitieron conocer resultados relacionados con la tendencia de la recurrencia en la aplicación para la revisión de la CHPF:

- Se comprobó que se aplicaron 93 procedimientos de auditoría (ver cuadro 17); de los cuales 73 son recurrentes (78%) y los 20 procedimientos restantes (21.%) se aplicaron en una sola ocasión; es decir, no fueron recurrentes; se observó que en el periodo analizado de 2010 a 2013, la ASF no incluyó en el cuerpo del procedimiento de auditoría el fundamento legal que sustenta su aplicación y, no se reportaron en Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007 los procedimientos para la revisión de los recursos del FAEB.
- Los resultados del análisis corroboraron el nivel de evolución de los procedimientos de auditoría aplicados por la ASF, derivado de los cambios reali-

zados a los mismos para la revisión de la Cuenta Pública 2010 a 2013 (ver cuadro 22): Se comprobó la tendencia a la baja en el número de procedimientos de auditoría aplicados por la ASF, para llevar a cabo la revisión de los recursos del FAEB, ya que disminuyeron los procedimientos aplicados en 2013 respecto a los tres ejercicios anteriores: tres menos respecto al ejercicio 2012 (14%); disminuyeron 14 respecto al ejercicio 2011 (42%) y 12 menos respecto al ejercicio 2010 (39%).

- Quedó de manifiesto que en las auditorías practicadas al Gasto Federalizado, hay una estrecha vinculación entre la recurrencia de las observaciones detectadas por la ASF y la recurrencia en la planeación, construcción y aplicación de los procedimientos de auditoría; bajo la premisa técnica de que una acción promovida por la ASF es producto de una observación; la cuál es consecuencia de un resultado de auditoría y, éste último es motivado por la aplicación de un procedimiento de auditoría. Así, se demuestra que la Auditoría Superior de la Federación es acuciosa en los señalamientos de las debilidades de los entes ejecutores del gasto, sin embargo no es autocritica hacia la recurrencia en el diseño y aplicación de los procedimientos de auditoría en la revisión practicada a los recursos del FAEB.

El objetivo plasmado al principio del documento fue demostrar que en los procedimientos de auditoría aplicados por la Auditoría Superior de la Federación en el periodo 2010 – 2013, ha disminuido el alcance técnico. Para cumplirlo se realizó el análisis a los procedimientos de auditoría aplicados a los recursos del FAEB transferidos a las Entidades Federativas en 2013, se comprobaron las variaciones técnicas que afectaron el contenido de los procedimientos de auditoría y se extrajeron los elementos que sustentan estadísticamente las afectaciones técnicas al diseño; por lo que el propósito propuesto se cumple, al constatar que de los 19 procedimientos aplicados (véase cédula 1 a la cédula 19) en las auditorías practicadas en la revisión de los recursos de ese Fondo en 2013:

- Sólo cinco procedimientos (26.3%) no fueron modificados en su contenido, en relación con los aplicados en las revisiones de 2010 a 2012
- El 100% de los procedimientos aplicados fueron recurrentes con los aplicados para la revisión de las cuentas públicas 2010 a 2012.
- En seis procedimientos (31.6%) de auditoría aplicados se disminuyeron las actividades programadas que debe desarrollar el equipo auditor, en relación a las contenidas en los procedimientos aplicados para la revisión de las cuentas públicas 2010 a 2012.

- Respecto a los procedimientos aplicados en las auditorías realizadas en 2010, se dejaron de aplicar 17 procedimientos de auditoría.
- Respecto a los procedimientos aplicados en las auditorías realizadas en 2011, se dejaron de aplicar 21 procedimientos de auditoría.
- Se detectaron dos actividades de auditoría como parte del universo de los 19 procedimientos de auditoría aplicados para la revisión de los recursos del FAEB 2013; lo que representó el 10.5% de ese universo de procedimientos.
- Su normatividad interna no establece la metodología para el diseño de los procedimientos de auditoría en detrimento de su alcance técnico.

Este tipo de estudios permite advertir empíricamente sobre el alejamiento técnico de la ASF del más estricto cumplimiento de las normas nacionales e internacionales de auditoría relacionadas con el diseño de los procedimientos de auditoría, lo cierto es que, a pesar de estas experiencias documentadas, la información reservada por la Entidad de Fiscalización Superior no permite construir una reflexión integral y de fondo, sobre las modificaciones al diseño técnico de los procedimientos de auditoría; ya que dichos cambios técnicos, producen efectos positivos y negativos en el trabajo del auditor, es ahí donde sobresale la riqueza de esta investigación, al orientar a la fiscalización superior para que contribuya sin excepción, a la integración de las mejores prácticas en auditorías; de ello dependerá que en el futuro la gestión técnica de las auditorías sea un compromiso evidente y constante para que la ASF coadyuve al fortalecimiento de la fiscalización superior en México.

Finalmente, es necesario seguir trabajando para mejorar la normativa interna de la ASF que regula el diseño técnico de los procedimientos de auditoría, sin pretender cambiar el paradigma de la fiscalización superior, sino erradicando los vicios negativos en la selección de los procedimientos de auditoría; donde ese procedimiento sea visto como el eslabón que sujeta técnicamente la obtención de los resultados de auditoría.

Fuentes de consulta

Libros

- Víctor Manuel Martínez Chávez. *Fundamentos Teóricos para el Proceso del Diseño de un Protocolo en Investigación*. Segunda reimpresión de la segunda edición, mayo, 2008.
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Unidad de Evaluación y Control. *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. Primera edición, noviembre, 2014.
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Unidad de Evaluación y Control. *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas Tomo 2*. Primera edición, México, 2014.
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Unidad de Evaluación y Control. *Actualización en Fiscalización Superior en México y Temas Afines*. Primera edición, México, 2013.
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Unidad de Evaluación y Control. *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. Primera edición, noviembre, 2014. *Fiscalización Superior Comparada, Una Aproximación al Estudio de los Modelos de Fiscalización Superior en el Mundo*. Imprenta de la H. Cámara de Diputados. México, 2005
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Unidad de Evaluación y Control. *Compendio de Términos Legales de Fiscalización y Económico-Financieros*. Primera edición, noviembre, 2013.
- Rodríguez, Rodríguez Humberto. *La Auditoría y su Papel Dentro de la Fiscalización Superior en el Ámbito Municipal*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 2000.
- Aimée Figueroa Neri. *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. Diciembre, 2007
- Jorge Manjarrez Rivera. *La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México*. Octubre de 2003.

Ackerman, John M. y Astudillo, Cesar. *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México: IIJ-UNAM y ASF, 2009.

Valadés, Diego. *Autonomía, fiscalización y control del poder en: Ackerman, John M. y Astudillo, Cesar. La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México: IIJ-UNAM y ASF, pp. 293-307, 2009.

Peruzzotti, Enrique. *Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas*, Buenos Aires, Argentina, 2008.

Legislación Consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- (TEXTO VIGENTE Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917.- Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 27-01-2016)

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.- (TEXTO VEGENTE Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2009.- Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 18-06-2010)

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.- (TEXTO VIGENTE publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29-04-2013)

Normatividad Internacional

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI):

INTOSAI. *Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), ISSAI 100 – Principios fundamentales de auditoría del sector público*. Proyecto de Armonización, aprobado por el XXI INCOSAI en Pekín, China, 2013.

INTOSAI. *Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), ISSAI 200 – Principios fundamentales de auditoría financiera*. Proyecto de Armonización, aprobado por el XXI INCOSAI en Pekín, China, 2013.

INTOSAI. *Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), ISSAI 300 – Principios fundamentales de auditoría de desempeño*. Proyecto de Armonización, aprobado por el XXI INCOSAI en Pekín, China, 2013.

INTOSAI. *Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), ISSAI 400 – Principios fundamentales de auditoría de cumplimiento*. Proyecto de Armonización, aprobado por el XXI INCOSAI en Pekín, China, 2013.

www.intosai.org

Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), ISSAI 100 – Principios fundamentales de auditoría del sector público. Disponible en la página web de INTOSAI en: <http://es.issai.org/media/79467/issai-100-s-new.pdf>, consultada el 4 de abril de 2016.

Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), ISSAI 200 – Principios fundamentales de auditoría financiera. Disponible en la página web de INTOSAI en: <http://es.issai.org/media/79468/issai-200-s-new.pdf>, consultada el 4 de abril de 2016.

Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), ISSAI 300 – Principios fundamentales de auditoría de desempeño. Disponible en la página web de INTOSAI en: <http://es.issai.org/media/79469/issai-300-s-new.pdf>, consultada el 4 de abril de 2016.

Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), ISSAI 400 – Principios fundamentales de auditoría de cumplimiento. Disponible en la página web de INTOSAI en: <http://es.issai.org/media/79470/issai-400-s-new.pdf>, consultada el 4 de abril de 2016.

Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), ISSAI 10003 –Glosario de términos de las Directrices de Auditoría Financiera. Disponible en la página web de INTOSAI en: <http://es.issai.org/media/79470/issai-1003-s-new.pdf>, consultada el 4 de abril de 2016.

Normatividad Mexicana

www.hacienda.gob.mx

Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal. Disponible en la página web de la SHCP en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1998/cuenta_publica/Glosario/presentacion.htm consultada el 10 de marzo de 2016.

Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP):

IMCP. Normas de Auditoría para Atestiguar, Revisión y Otros Servicios Relacionados. (2ª Ed) Enero, 2012

IMCP. Normas de Información Financiera (NIF), incluye boletines y circulares de la Comisión de Principios de Contabilidad del IMCP, (4ª. Ed), Enero, 2009

IMCP. Normas de Información Financiera (NIF), incluye boletines y circulares de la Comisión de Principios de Contabilidad del IMCP, (10ª. Ed), Diciembre, 2014

- IMCP. Guías de auditoría (versión estudiantil), Emitidas por la Comisión de Normas de Auditoría y aseguramiento, (1ª Ed), Marzo, 2011. Disponible en la página web de: <https://profecarpio.files.wordpress.com/2015/04/guias-de-auditoria-2011.pdf> consultada el 24 de marzo de 2016.
- IMCP. Guías de auditoría (versión estudiantil), Emitidas por la Comisión de Normas de Auditoría y aseguramiento, (2ª Ed), Octubre, 2013.
- IMCP. Síntesis y comentarios de las NIF, actualización a cargo de Carmen Karina Tapia Iturriaga, (8ª Ed), Abril, 2015.
- IMCP. Principios de contabilidad generalmente aceptados, (primera reimpresión vigésima edición), Enero, 2005.
- IMCP, Comisión de Auditorías a Cuentas Públicas. Auditoría de las cuentas públicas, México, 2005

Normatividad Institucional de la ASF

- ASF. *Plan Estratégico de la ASF 2011-2017*. Enero de 2011.
- ASF, Normativa para la Fiscalización Superior. *Tomo I, Marco Rector, Normas y Esquema Operativo*. DR/LT/42/DR01, Versión 02, Diciembre, 2009.
- ASF, Normativa para la Fiscalización Superior. *Tomo II, Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública, Volumen 1, Proceso de Planeación*. PALT42DP01, Versión 08, Febrero, 2011.
- ASF, Normativa para la Fiscalización Superior. *Tomo II, Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública, Volumen 2, Proceso de Desarrollo*. PALT42DP02, Versión 06, Febrero, 2011.
- ASF, Normativa para la Fiscalización Superior. *Tomo II, Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública, Volumen 3, Proceso de Integración del Informe del Resultado*. IFLT42DP01, Versión 03, Septiembre, 2011.
- ASF, Normativa para la Fiscalización Superior. *Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, Proceso de Desarrollo*. 1DE0202, Versión 10, Junio, 2014.
- ASF, Normativa para la Fiscalización Superior. *Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, Proceso de Planeación*. PALT42DP02, Versión 06, Enero, 2011.
- ASF, *Normativa Institucional para la Fiscalización de la Gestión Gubernamental, Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño Tomo I*. Roberto Salcedo Aquino, Diciembre, 2012.
- ASF, *Normativa Institucional para la Fiscalización de la Gestión Gubernamental, Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño Tomo II*. Roberto Salcedo Aquino, Diciembre, 2012.

Informes de la Fiscalización Superior

Auditoría Superior de la Federación (ASF):

ASF. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013*. Informes de auditoría, febrero, 2015.

ASF. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, *Informe General Cuenta Pública 2013*. Informes de auditoría, Febrero, 2015.

ASF. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012*. Informes de auditoría, febrero, 2014.

ASF. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*. Informes de auditoría, febrero, 2013.

ASF. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*. Tomo Ejecutivo, febrero, 2013.

ASF. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*. Informes de auditoría, febrero, 2012.

ASF. *Recurrencia de las Observaciones de Auditoría del Gasto Federalizado 2000-2010*. Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011. Febrero, 2013.

ASF. *Recurrencia de las Observaciones de Auditoría del Gasto Federalizado 2000-2010, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal*. Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011. Febrero, 2013.

ASF. *Recurrencia de las Observaciones de Auditoría del Gasto Federalizado 2000-2010, Estado de Chiapas*. Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011. Febrero, 2013.

ASF. *Recurrencia de las Observaciones de Auditoría del Gasto Federalizado 2000-2010, Estado de Chihuahua*. Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011. Febrero, 2013.

ASF. *Recurrencia de las Observaciones de Auditoría del Gasto Federalizado 2000-2010, Estado de Jalisco*. Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011. Febrero, 2013.

www.asf.gob.mx

Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2013. Disponible en la página web de la ASF en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/indice.htm>, consultada el 14 de marzo de 2016.

- Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2012. Disponible en la página web de la ASF en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/indice.htm> consultada el 14 de marzo de 2016.
- Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011. Disponible en la página web de la ASF en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/indice.htm> consultada el 14 de marzo de 2016.
- Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010. Disponible en la página web de la ASF en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/indice.htm> consultada el 14 de marzo de 2016.
- Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009. Disponible en la página web de la ASF en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/indice.htm> consultada el 15 de marzo de 2016.
- Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008. Disponible en la página web de la ASF en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2008i/indice.htm> consultada el 15 de marzo de 2016.
- Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2007. Disponible en la página web de la ASF en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/indice.htm> consultada el 15 de marzo de 2016.
- Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2006. Disponible en la página web de la ASF en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/indice.htm> consultada el 17 de marzo de 2016.
- Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2005. Disponible en la página web de la ASF en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2005i/indice.htm> consultada el 17 de marzo de 2016.
- Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2004. Disponible en la página web de la ASF en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2004i/indice.htm> consultada el 17 de marzo de 2016.
- Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2003. Disponible en la página web de la ASF en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2003i/indice.htm> consultada el 17 de marzo de 2016.
- Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2002. Disponible en la página web de la ASF en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2002i/indice.htm> consultada el 17 de marzo de 2016.
- Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2001. Disponible en la página web de la ASF en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2001i/indice.htm> consultada el 18 de marzo de 2016.
- Informe del Resultado de la Fiscalización superior de la Cuenta Pública 2000. Disponible en la página web de la ASF en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2000i/indice.htm> consultada el 18 de marzo de 2016.



Propuesta

de modelo de gestión de capital humano
en la Cámara de Diputados

Maestra María Laura Fuentes Díaz

Introducción

La presente investigación se sustenta en la experiencia adquirida durante 35 años de trayectoria en el servicio público en materia de Administración de Recursos Humanos, en los conocimientos, estructura académica y metodológica aprendidos durante el periodo que cursé la Maestría en Administración Pública en esta prestigiosa Institución que me ayudo a recuperar disciplina, análisis e investigación como una forma de vida que me permite tener una visión más amplia del entorno y personas. La conjunción de estos elementos le da forma y contenido a este trabajo.

Las características estructurales, de orden laboral y presupuestal que prevalecen en la Cámara de Diputados, han ejercido una influencia destacada en el desempeño del personal en sus modalidades de contratación. La diferenciación salarial, las diversas disposiciones de orden jurídico y administrativo aunados a la movilidad y transición de legislaturas generan altos índices de rotación y desincorporación sobre todo de personal contratado con cargo a honorarios asimilados a salarios y, en menor escala, de mando y operativo de confianza.

En estas circunstancias, la propuesta que se presenta parte del análisis de esos elementos jurídicos y administrativos que norman el quehacer institucional e influyen en la organización, cumplimiento de tareas y desempeño de personal a fin de armonizarlos en un modelo en el que se reconozca el talento y la capacidad como mecanismos para fomentar el crecimiento personal y organizacional; promover la identidad institucional, reconocer y alentar el liderazgo de los jefes de grupo, impulsar mejores esquemas de desincorporación y hacer del servicio público, una forma de contribuir a la instrumentación de mejores prácticas en beneficio de la sociedad.

Con base en las características señaladas se presenta un modelo de gestión que busca, en todo momento optimizar y procurar el aprendizaje institucional sobre la base de los conocimientos y la practica adquiridas por el personal de Cámara de Diputados, para que sea este el capital humano que le de contenido y forma a los programas y proyectos a instrumentar en beneficio de la sociedad, desde diferentes enfoques y posibilidades.

Para el desarrollo de esta investigación se estableció un objetivo general y siete objetivos específicos, que a continuación se señalan:

Objetivo general

Proponer un modelo de Gestión de Capital Humano en la Cámara de Diputados orientado a recuperar la vocación de servicio bajo un enfoque de profesionalización, eficiencia e identidad institucional.

Objetivos específicos

- a) Identificar el marco jurídico, normativo y funcional del servicio público en la Cámara de Diputados y analizar su influencia en el desempeño del personal y en la administración de recursos humanos.
- b) Plantear un diagnóstico general de la situación que guardan las relaciones laborales hacia el interior de la Institución y mostrar sus efectos en los procesos de identidad y productividad.
- c) Establecer cómo la confluencia de ambos elementos privilegia el cumplimiento de las disposiciones normativas tanto en lo administrativo, presupuestal y laboral, dejando en segundo término la verdadera naturaleza del servicio que es la de aportar capacidad, competencias y habilidades para el mejor desempeño y cumplimiento de los objetivos institucionales (bienestar social).
- d) Proponer un modelo de gestión de recursos humanos orientado a identificar las capacidades y competencias del personal y proponer planes de capacitación integral para mejorar su desempeño.
- e) Apoyar en la definición de una estructura ocupacional cualitativamente fortalecida para impulsar el trabajo sustantivo de la Institución.
- f) Promover cambios en la legislación laboral vigente y en las condiciones de trabajo con la finalidad de reconocer el mérito, desempeño y capacitación del personal que a la fecha no está bajo el amparo de ésta.
- g) Favorecer la instrumentación de sistemas equitativos de remuneraciones con base al desempeño y competencias del personal.

Hipótesis

Para sustentar el modelo se planteó una hipótesis de trabajo sencilla, la cual establece la necesidad de generar un Modelo de Gestión que incorpore las características jurídico administrativas, de orden estructural y organizacional así como las de orden laboral, y la autonomía que se le otorga desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que le imprime un sello único a su organización interna, una gran oportunidad para implantar esquemas que privilegien el desempeño del personal y promuevan su participación en un marco legal más equitativo y acorde a las responsabilidades y capacidades de cada trabajador, independientemente del régimen laboral o contractual aplicable.

El trabajo consta de cuatro apartados, en el primero se describe la manera en que opera el Estado, por lo que es importante hacer una revisión de diversas teorías y definiciones, hasta encontrar lo que en común alberga este concepto: cumplir el papel encomendado por la sociedad que no es otro que el de procurar el bienestar social. Para verificar la función del Estado se estudia la división de poderes y el papel que le corresponde a cada uno en la consecución de su fin.

En el segundo apartado se pone especial énfasis al concepto del servicio y del servidor público, así como la reglamentación jurídico administrativa a la que se sujetan los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones hasta llegar, posteriormente, a la aplicable a la Cámara de Diputados. El siguiente apartado hace una descripción y diagnóstico de la situación que guarda la administración de los recursos humanos en la Cámara de Diputados, los retos que enfrenta y esboza las principales acciones que contempla nuestro modelo para su instrumentación.

Por último, se plantea un Modelo de Gestión de capital humano basado en competencias y sobre la factibilidad de su aplicación en la administración pública en general, y en el Poder Legislativo en particular. Un modelo que buscar ir más allá de procesos y procedimientos, planteando la necesidad de generar cambios de fondo en las estructuras, en el lenguaje; en el paradigma de las relaciones y legislación laborales en la administración pública y parlamentaria y del ámbito de responsabilidades de los grupos ocupacionales.

Capítulo I

El estado como garante del bienestar social

1.1 La división de poderes

Para el adecuado equilibrio de sus atribuciones el Estado se divide en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial que son los que le darán legitimidad, seguridad, certeza jurídica, así como la capacidad operativa para instrumentar los planes y proyectos que le dan orden y sentido a su razón de ser .

Marco jurídico que establece la división de los poderes de la unión

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial

PODER LEGISLATIVO Art. 50

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

PODER EJECUTIVO Art. 80

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

PODER JUDICIAL Art. 94

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

Fuente: elaboración propia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Título Segundo, Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno establece que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, que todo poder público dimana y se instituye en beneficio de éste; que es voluntad del pueblo constituirse en un República representativa, democrática y federal; y que éste ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.

El Artículo 49 señala que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De manera sintética podemos identificar a cada uno de los Poderes de la Unión de acuerdo con las funciones que detenta en el ejercicio del poder público. Al poder legislativo le corresponde la creación y reforma del orden jurídico general del Estado y un conjunto de actos que puede realizar de manera exclusiva, incluyendo la aprobación del presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública. Al Poder Ejecutivo le compete administrar el Estado mediante actos referidos a personas y casos concretos, dentro del marco legal dictado por el Poder Legislativo; le compete también promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y puede en términos del Artículo 71 de la Constitución, proponer iniciativas de leyes y decretos. Por último, al Poder Judicial le compete la administración de justicia, o sea la declaración de lo que es derecho en cada caso de controversia.

1.2 Concepto de Estado

Existen, como es de suponerse, un gran número de definiciones del concepto Estado, según González Uribe¹ hay cuatro enfoques desde los cuales se analiza el concepto del Estado: el deontológico, el jurídico, el sociológico y el político.

El primero, plantea una idea de Estado que se determina por un objetivo, normas y valores que se orientan a un fin común de convivencia y bienestar; se constituye por el conjunto de individuos que procuran la satisfacción de las cosas que les son necesarias para vivir bien, bajo un marco que orienta sus conductas y da orden y sentido a sus actos.

Desde la perspectiva jurídica de la teoría del Estado, Kelsen concluye que el Estado es una ordenación de la conducta humana (...) consiste en que la conducta recíproca de los hombres esta ordenada de determinado modo (...) ordenación (entendida) como sistema de normas, preceptos. Las normas no expresan lo que acontece y tiene que acontecer forzosamente sin

1 GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. 2ª edición, editorial Porrúa, México, 1977, p. 156.

excepción, sino que determinan lo que debe acontecer, aunque de hecho no siempre acontezca. No se puede entender la esencia del Estado si no es pensando que de él emanan deberes que obligan a los hombres a una conducta recíproca determinada en tanto que permanecen dentro de la sociedad política. La voluntad del Estado es algo distinto de la voluntad de los hombres que están sometidos a este, es algo más que la suma de estas voluntades, está por encima de ellos.²

El orden estatal se diferencia ante todo de los demás órdenes sociales por su carácter coactivo. Existen dos actos típicos de coacción, la pena y la ejecución forzada. La finalidad de esta amenaza coactiva es provocar una conducta en los hombres que haga innecesaria esta coacción. Conforme a este fin, los hombres deben comportarse de tal modo que su conducta no constituya el supuesto normativo que produzca la consecuencia coactiva. Para Kelsen, el aparato coactivo al que se suele hacer referencia para caracterizar al Estado, es idéntico al orden jurídico. Las normas que forman el orden estatal son las jurídicas.

Estado y Derecho coinciden en tanto que el Estado como orden es idéntico a la ordenación jurídica, total o parcial y el Estado como sujeto jurídico o persona, no es más que la personificación del orden jurídico.

Uno de los principales representantes de la vertiente sociológica, Max Weber concibe al Estado como una agrupación social cuya característica fundamental es la calidad de su poder, señala que no es posible definir el Estado por su fin, porque todos los fines que puedan determinarse, también son buscados por otro tipo de agrupaciones.

El autor plantea que hay recurrir al poder como monopolio y a los demás soportes que le son inherentes, por lo tanto, el Estado se constituye por un orden jurídico administrativo al cual se orientan el ejercicio de acciones operadas por un cuerpo administrativo.

Una asociación de dominación debe llamarse asociación política cuando y en la medida en que su existencia y la validez de sus ordenaciones, dentro de un ámbito geográfico determinado, estén garantizados de un modo continuo por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo.³

Por su parte en las definiciones políticas, el español Sánchez Agesta⁴ considera al Estado como una comunidad organizada en un territorio delimitado,

2 Cfr. KELSEN, HANS. *Compendio de Teoría General del Estado*, Editora Nacional, México, 1980, Capítulo I La esencia del Estado pp 107-128.

3 WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, F.C.E., Madrid, 2ª Reimpresión, 2002, pp. 43.

4 Citado en GONZÁLEZ URIBE *Op. Cit*

mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad.

En lo formal se describe como el encargado de concretar el conjunto de actividades que realiza el Estado, a través de sus órganos y competencias para cumplir las tareas asignadas con base a un proyecto político, económico y de orden social.

Desde cualquiera de las perspectivas el Estado requiere de ejecutores que instrumenten sus objetivos y es precisamente en este punto en el que el servicio público adquiere una connotación única en su esfera; el servicio público se justifica desde lo formal, estructural y jurídico, pero en todas las connotaciones existe un denominador común: su papel como ejecutor en la búsqueda directa o indirecta del bienestar social.

1.3 El gasto público y el bienestar social

A diferencia de la iniciativa privada, el Estado ejerce recursos públicos que obtiene a través de diversas fuentes a cambio de los servicios que presta. Bajo esas circunstancias el gasto adquiere una naturaleza en la que se determina el ámbito de responsabilidad en su ejercicio y aplicación. Gabino Fraga señala respecto al gasto público:

El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado implica necesariamente gastos que éste debe atender procurándose los recursos indispensables (...) los ingresos del Estado se originan normalmente por los impuestos que decreta, por los derechos, los productos y aprovechamientos que obtiene por sus actividades, y excepcionalmente por los financiamientos que contrata dentro y fuera del país.⁵

El ejercicio de la función pública, y por derivación del servicio público, se rige por disposiciones que regulan, bajo diferentes esquemas jurídico-normativos: el gasto en el que se incurre para desempeñar el papel que les corresponde, las estructuras organizacionales que le auxilian en la administración, distribución de tareas y responsabilidades para la integración, ejecución y seguimiento de los planes y programas establecidos, los recursos materiales, financieros y sobre todo, el más importante, el factor humano que le da vida a las instituciones.

El Presupuesto Público está formado por recursos que provienen directamente de la sociedad y representa cargas fiscales en los diferentes grupos o

5 FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo* 45ª edición, Porrúa, México, 2006, pp. 315-316.

sectores sociales. Al mismo tiempo, el presupuesto tiene un peso determinante en la economía que se expresa en el marco macroeconómico del país. Las políticas de ingreso y de asignación del gasto son elementos clave de la política económica tienen impactos definitivos en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social.

Las políticas tributarias y las políticas de gasto son instrumentos fundamentales para disminuir la insuficiencia en el ahorro interno, absorber el costo de la deuda (interna y externa), contener el alza de precios, mantener la estabilidad macroeconómica y reasignar recursos y esfuerzos hacia programas sociales, entre otros.

El presupuesto es la columna vertebral del Gobierno, ya que para funcionar (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y cumplir con sus funciones básicas y constitucionales, requiere de recursos. Cualquier acción gubernamental se sustenta en la conformación de un aparato administrativo; del factor humano para su operación y de recursos financieros. Estos últimos se generan a través de las funciones estatales de recaudar impuestos, producir algunos bienes, prestar servicios, emitir y contratar deuda pública.

Igualmente, importante es el hecho de que los recursos siempre son escasos, es decir, nunca son suficientes para cubrir todas las demandas de la sociedad y todos los programas, es por esto que la asignación del ejercicio del gasto público tiene un amplio impacto político y económico ya que cada una de las acciones del gobierno afecta a distintos grupos, sectores y regiones.

La distribución de los recursos disponibles se realiza considerando los principales programas y prioridades nacionales. Corresponde a cada dependencia entregar su propuesta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien a su vez la presentará a la Cámara de Diputados para su discusión y en su caso aprobación.

El tema del origen de los recursos públicos adquiere relevancia ya que su ejercicio requiere de orden, dirección y justificación en su asignación para atender las prioridades nacionales, de ahí que para efectos del presente análisis se consideren dos vertientes en su distribución.

En el primer orden, se presenta la necesidad de generar disposiciones que regulen el ejercicio de los recursos que son públicos y deben de atender los principios de honestidad, transparencia, oportunidad y equidad, entre otros. Esto obliga a un continuo seguimiento y control en su ejercicio, trascendiendo en su ámbito de responsabilidad hasta los servidores públicos que manejan recursos directa o indirectamente.

En segundo lugar, se plantea la necesidad de evaluar específicamente el recurso que destina al pago de sueldos, salarios y prestaciones de los ejecutores de los planes y programas institucionales, para determinar su adecuado uso en función de resultados y metas esperados.

El Presupuesto que se autoriza anualmente incluye, entre otros, recursos para Ramos Administrativos, Autónomos y Poderes de la Unión.

En la Clasificación de Poderes se incluye el denominado Ramo I que corresponde al Poder Legislativo y a los recursos asignados a la Cámara de Diputados, para llevar a cabo sus tareas conforme al mandato constitucional. Dentro de los rubros de gasto aprobados, se identifica el Capítulo 1000. —Servicios Personales— que es el que destina a cubrir sueldos, honorarios, dietas, prestaciones y compromisos patronales de los servidores públicos y diputados como ejecutores del proyecto institucional.

1.4 El concepto de servicio público

En el contexto de los tres poderes de la Unión, el servidor público, se define como el individuo que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinada al Estado bajo cualquier modalidad de contratación y tiene la obligación explícita de apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia, por lo tanto, únicamente puede hacer aquello que le faculta expresamente el marco legal aplicable.

Al respecto Arroyo Herrera tomando en consideración lo establecido en el Artículo 108 constitucional nos da una definición de servidor público “bajo la denominación genérica de servidor público, se engloba absolutamente a todos los trabajadores, empleados y funcionarios de la administración pública”.⁶

Vistas las definiciones anteriores, se sostiene que el servidor público es el responsable de la ejecución operativa y funcional de los programas que el Estado asume y organiza a través de las diversas dependencias, entidades, etc., para dotar a la sociedad de los servicios y recursos conforme un plan determinado. Es bajo este concepto, un sujeto obligado por la legislación que rige al servicio público (administrativa), por lo que en él convergen diferentes grados de responsabilidades, tanto porque ejerce gasto público, o bien porque es destinatario de éste al ser retribuido con presupuesto federal.

En fiel apego a lo establecido en el Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consigna:

6 ARROYO HERRERA, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del servidor público*, Porrúa, México, 2004, pp.6.

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los ayuntamientos, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este Artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Los servidores públicos a que se refiere el presente Artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

De lo expuesto se concluye, como se anotó en el apartado que antecede, que el servidor público es sujeto de responsabilidades y éstas se derivan de la aplicación de diversos ordenamientos que tienen que ver con su desempeño, eficacia y aptitudes para desarrollar las tareas que le son encomendadas. Es en este primer acercamiento al concepto de servidor público en el que se observa que se define por su naturaleza jurídica como sujeto de obligaciones y principios básicos de conducta y ética.

Sin embargo, el servidor público es mucho más que su definición jurídica, y por tanto debe concebirse como una persona identificada con una institución cuyo objetivo es el de contribuir directa o indirectamente al cumplimiento de los grandes objetivos nacionales desde la posición laboral que le corres-

ponda, cualquiera que sea su nivel jerárquico, régimen de contratación o grado de responsabilidad.

En el contexto legal, debe conocer y cumplir una serie de disposiciones jurídico normativas que regulan el ejercicio del gasto; su desempeño laboral y las responsabilidades a las que está sujeto, además de otra serie de elementos inherentes a la función pública como es la legislación en materia de transparencia y rendición de cuentas, responsabilidades administrativas, corresponsabilidad en el ejercicio del gasto público, etc.

1.5 Marco jurídico de los servidores públicos

Para efectos de análisis, se presenta una clasificación convencional de las principales disposiciones jurídico-administrativas que regulan el ejercicio de la función pública.

1.5.1 Gasto público

Por gasto público se entiende al conjunto de recursos que el Gobierno utiliza, a través de la administración pública, para el cumplimiento de sus funciones y programas sociales; recursos que se obtienen a través de diferentes mecanismos y conceptos de captación y que se distribuyen, fundamentalmente, con base a la definición de políticas públicas. El ejercicio del gasto público se sustenta en diferentes ordenamientos relacionados con su evaluación, control, transparencia y efectividad para garantizar el bien común. Entre los principales destacan:

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento

Esta Ley tiene por objeto reglamentar los Artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Son sujetos de aplicación las Dependencias y Entidades, Organismos Autónomos, los Poderes, en el ámbito de su autonomía, entre otros.

Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de Legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La Auditoría fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Establece los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.

Es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

Ley del Impuesto Sobre la Renta

El impuesto sobre la renta representa una de las principales fuentes de ingreso del Estado por lo que todas las personas físicas y morales están obligadas al pago de éste en los siguientes casos:

- I. Las residentes en México, respecto de todos sus ingresos, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.
- II. Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente.
- III. Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste.

El fundamento de la obligación de pago de impuestos se encuentra en el Artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece lo siguiente:

Son obligaciones de los mexicanos:

- IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Los servidores públicos, por supuesto, no están exentos de estas normas y deben contribuir al erario mediante el pago de los impuestos, que son retenidos por las instancias correspondientes.

Presupuesto de Egresos de la Federación

Derivado de la proyección de ingresos que recauda el Estado por medio de impuestos, derechos y aprovechamientos, y con base en las líneas de acción y las políticas públicas que se determinan de la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público integra un proyecto de presupuesto de egresos y lo presenta a la Cámara de Diputados para su aprobación y distribución entre los tres poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

El ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal para un ejercicio fiscal, así como la contabilidad y la presentación de la información financiera correspondiente, se realizarán conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en las disposiciones que, en el marco de dichas leyes, estén establecidas en otros ordenamientos legales y en el Presupuesto de Egresos.

La interpretación del Presupuesto de Egresos, para efectos administrativos y exclusivamente en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones: En lo concerniente al Poder Legislativo, se regirá con base a estos Ordenamientos y a lo que determinen los Órganos de Gobierno competentes a nivel interno.

1.5.2 Estructura operativa

En este apartado se incluyen las principales disposiciones que regulan la forma en que se organizan los Poderes para llevar a cabo las tareas y atribuciones que les corresponden y legitiman su razón de ser. La estructura operativa, se concreta en la definición del modelo de administración y la distribución de tareas y responsabilidades de cada unidad organizacional definida, para su ejecución.

En el Poder Ejecutivo Federal esta estructura operativa se determina con base a lo que establece la propia Constitución en el Artículo 90, en el que se indica que se contará con una Administración Pública Federal y sus órganos auxiliares denominados dependencias y entidades.

En el Poder Legislativo, se expide la Ley Orgánica del Congreso de la Unión que tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y procedimientos del Poder Legislativo que se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La primera parte del Ordenamiento que nos ocupa, establece las bases de operación sustantiva, calendarios, actividades y responsabilidades a cargo de los diputados federales.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Esta Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y procedimientos del Poder Legislativo que se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Cada Cámara se integrará por el número de miembros que señalan los Artículos 52 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una Legislatura. El año legislativo se computará del 1 de septiembre al 31 de agosto siguiente.

En el siguiente nivel, se describen facultades, responsabilidades e integración de los Órganos de Gobierno: Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, así como de los Órganos auxiliares, Comisiones, Comités y Grupos Parlamentarios. Esta primera parte a la que convencionalmente llamaremos la parte sustantiva es la que describe la forma de organización parlamentaria para cumplir con la tarea legislativa correspondiente.

El Capítulo Séptimo de esta Ley, refiere la forma de Organización Técnica y Administrativa que habrá de estructurar la Cámara de Diputados para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas, en tal contexto, surge la figura del Secretario General. A partir de este apartado, se definen las bases de organización administrativa y de apoyo parlamentario en función de las cuales se determinan las características y cualidades que deben tener los ejecutores de los programas establecidos.

Mención especial merece la previsión de un Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, el cual deberá contener de manera más precisa: la parte orgánica referida a la formación de cada una de las Secretarías, sus relaciones de mando y supervisión y las tareas de las direcciones, oficinas centros y unidades de la cámara que integran los servicios de carrera.

1.5.3 Ámbito laboral

Definidas las estructuras operativas para la ejecución de las tareas institucionales, conforme a lo descrito en la Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como las normas y procedimientos para la conformación de los servicios parlamentario, administrativo y financiero de carrera, el propio ordenamiento dispone que las relaciones laborales del personal de carrera se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el propio Estatuto.

No obstante, lo anterior, al no consolidarse el servicio de carrera y en apego a lo dispuesto en el máximo ordenamiento, las relaciones entre los trabajadores y la Cámara de Diputados ser rigen por la Ley Federal de los Trabajadores del Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional, de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

La propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado excluye a los trabajadores de confianza y prestadores de servicios profesionales contratados por honorarios, lo que de inicio genera la coexistencia de diferentes regímenes laborales dentro de la misma organización, problemática sobre la cual habremos de regresar más adelante.

Para los efectos de este Ordenamiento, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.

Ley Federal del Trabajo

Es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el Artículo 123, Apartado A, de la Constitución. Para los efectos de nuestra investigación es relevante, en tanto tiene un carácter

supletorio, es decir complementario a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, además de que, a diferencia de la ésta, establece Principios Generales que se aplican al trabajo en general, independientemente del régimen laboral al que se pertenezca.

En su Artículo 2° establece:

Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados

El presente Estatuto tiene por objeto establecer:

- a) La organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, de la Coordinación de Comunicación Social; de los centros de estudios de las Finanzas Públicas; de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; y de Estudios Sociales y de Opinión Pública;
- b) Lo relativo al Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de los ordenamientos, políticas y lineamientos respectivos; y
- c) La organización y funcionamiento de la Contraloría Interna.

Manual que Regula las Remuneraciones para los Diputados Federales, Servidores Públicos de Mando y Homólogos de la Cámara de Diputados

En lo que concierne al personal de mando y el homólogo (considerados como personal de confianza), al ser excluidos de la Ley laboral burocrática, su relación de trabajo se rige en términos generales por lo dispuesto en el Manual que regula las Remuneraciones de los Diputados y Personal de Mando y Homólogo el cual se publica a más tardar el 28 de febrero de cada ejercicio presupuestal. Este documento contiene los sueldos y prestaciones autorizados tanto al personal de mando y homólogo, como a los Diputados, en este último caso, lo que corresponde a dietas y apoyos para el ejercicio de la función legislativa, así como sus prestaciones.

Código Civil Federal (Contratación de Prestadores de Servicios Profesionales)

La contratación de prestadores de servicios profesionales con cargo a honorarios asimilados a salarios se regula por lo establecido en el Libro cuarto, Parte Segunda, Título décimo, Capítulo II, del Código Civil Federal, por lo que la relación contractual se define por su naturaleza civil. Estas contrataciones se deberán llevar a cabo sujetándose a techos presupuestales, tabuladores y acuerdos de Órganos de Gobierno. Los prestadores de servicios profesionales por honorarios, como ya se mencionó anteriormente, están excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Esta Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes, de:

- I. La Presidencia de la República, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo al propio Instituto;
- II. Ambas cámaras del Congreso de la Unión, incluidos los diputados y senadores, así como los Trabajadores de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;
- III. El Poder Judicial de la Federación, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces, así como consejeros del Consejo de la Judicatura Federal;
- IV. La Procuraduría General de la República;

- V. Los órganos jurisdiccionales autónomos;
- VI. Los órganos con autonomía por disposición constitucional;
- VII. El Gobierno del Distrito Federal, sus órganos político administrativos, sus órganos autónomos, sus Dependencias y Entidades, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluyendo sus diputados, y el órgano judicial del Distrito Federal, incluyendo magistrados, jueces y miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, conforme a su normatividad específica y con base en los convenios que celebren con el Instituto, y
- VIII. Los gobiernos de las demás Entidades Federativas de la República, los poderes legislativos y judiciales locales, las administraciones públicas municipales, y sus Trabajadores, en aquellos casos en que celebren convenios con el Instituto en los términos de esta Ley.

1.5.4 Rendición de cuentas

En materia de supervisión del ejercicio y destino de los recursos públicos, existen diversos ordenamientos cuyo objetivo principal es dar vigencia a lo establecido en los Artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. Tiene como objetivo evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Reglamenta el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Estas disposiciones son de carácter obligatorio para los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

1.5.5 Transparencia

En lo que se refiere a esta materia, las disposiciones se acercan cada vez más a la exposición de la gestión, desempeño y datos de los servidores públicos, así como origen y destino de los recursos asignados a los planes y programas institucionales.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Esta Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

Las anteriores disposiciones constituyen la infraestructura básica que requiere el Estado para formular y operar sus programas y estrategias, y son las más destacadas en las diversas materias que deben observar los servidores públicos definidos como tales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En estas circunstancias, uno de los argumentos que se presentan para la reflexión, es el hecho de que, en términos generales, la naturaleza del servicio público se ha ido desvirtuando para brindar mayores espacios a la atención de los temas vinculados con el control, transparencia y apego al marco jurídico, lo cual deberá traducirse en una condición inherente a la función y al perfil ocupacional de los candidatos a ocupar un puesto. Los diversos ordenamientos adyacentes a la labor de los servidores públicos no pueden ser los encargados de transmitir los valores que deben regir el servicio público, estos valores deben ser parte de los requisitos ocupacionales exigidos a los candidatos seleccionados y reclutados para esta labor. Lo trascendente del servicio público es la forma en la que podemos contribuir a que se logren los fines del Estado; la tarea de los administradores de recursos humanos es la de utilizar las herramientas para incorporar los mejores talentos y conservar y actualizar los ya existentes.

En la siguiente parte de esta investigación buscaremos hacer un diagnóstico y posteriormente reflexionar sobre un modelo que permita crear las condiciones para una gestión de los recursos humanos donde las habilidades y desempeño se ponga al servicio de la Institución y le permitan cumplir con sus propósitos.

Capítulo II

Las relaciones de trabajo entre la Cámara de Diputados y las diversas modalidades de contratación

2.1 La definición de la relación laboral como factor de desempeño, permanencia e identidad

En el contexto relativo a la relación laboral de los trabajadores de los Poderes de la Unión y concretamente con la Cámara de Diputados, destacan los siguientes aspectos de orden general y específico para la Cámara de Diputados.

En términos de lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto se promoverá la creación de empleos y la organización social de trabajo conforme a la Ley.*

El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuales registrarán:

- A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.
- B. Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

La Constitución establece diferencias en función del vínculo que une al trabajador con el patrón, en dos tipos: cuando la actividad económica subordinada se realiza ante cualquier persona o entidad de carácter privado (apartado A), y la que se lleva a cabo ante una de las entidades públicas señaladas en el apartado B.

En el apartado B de este ordenamiento, se consignan las modalidades específicas bajo las cuales deberán establecerse las relaciones de trabajo entre el Legislativo y sus trabajadores.

Destacan por su importancia en el plano de la convivencia y desarrollo de tareas, los siguientes conceptos enunciados en las fracciones:

- V. A trabajo igual corresponderá salario igual sin tener en cuenta el sexo.
- VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública.
- XIV. La Ley determinará los cargos que serán de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de seguridad social.

La ley reglamentaria de este apartado es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que excluye de su cobertura y beneficios a los trabajadores de confianza y prestadores de servicios profesionales.

En su contenido y alcances, determina los beneficios, prestaciones y obligaciones de los trabajadores de base, quienes podrán ser inamovibles pasados seis meses de su nombramiento, sin nota desfavorable.

Como es de notarse, desde la propia Constitución se diferencia la relación laboral que prevalecerá entre los poderes de la Unión y sus trabajadores: Base y Confianza. Estos últimos no cuentan con estabilidad laboral y no son sujetos de las prestaciones que consigna la propia Ley, tampoco pueden asociarse para la defensa de sus derechos.

Otra diferencia importante es que el personal de base no puede tener puestos de mando, dirección o supervisión debido a que estos son considerados de confianza, por lo tanto cuentan con posibilidades de ascenso solo mediante el escalafón, por lo que, en principio, no podrán ocupar estos puestos, limitando así su desarrollo a cambio de su permanencia y obtención de beneficios vía sindicato y Condiciones Generales de Trabajo.

Al personal de confianza no le aplica el escalafón, pero puede ocupar puestos de mando, supervisión, con base a su desempeño, perfil ocupacional y formación académica. No tiene garantizada la estabilidad laboral y los beneficios adicionales son los que se establecen, en el caso del Ejecutivo Federal, a través de los lineamientos y política salarial fijada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el caso de la Cámara de Diputados, la política salarial se fija a través de la Junta de Coordinación Política auxiliada por su órgano operativo: el Comité de Administración y dependerá del presupuesto asignado para cada ejercicio.

En ambos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo, se utilizan recursos públicos para cubrir las retribuciones del personal contratado y, por lo tanto se pueden adherir a las políticas de gasto y restricción presupuestal que dicta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El personal de Confianza se ubica en diferentes estratos de la estructura ocupacional: Operativos, Eventuales, Mando y Homólogos. Los puestos de mando van de nivel de Jefe de Departamento a Secretario General y forman parte de la estructura orgánica, sus funciones están contenidas en el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados. El personal con clasificación de homólogo a mando se define como personal con niveles salariales equivalentes al de estructura que no se ubica en el organigrama y desempeña funciones de apoyo, asesoría, investigación, coordinación y enlace, entre otros. Tal es el caso de los investigadores, asesores, coordinadores administrativos, enlaces y secretarios particulares.

Convergen de igual manera, los prestadores de servicios profesionales que no tienen una relación laboral con la institución toda vez que su relación contractual es de naturaleza civil, con vigencia determinada. Las tareas que desempeña no son rutinarias, permanentes o similares a las del personal señalado en las primeras clasificaciones.

La legislación laboral, por tanto, garantiza la permanencia del personal de base y define sus garantías en términos de seguridad social, protección al salario y estabilidad.

Lo anterior ha sido un factor determinante en la estabilidad y años de servicio del personal de base y del sindicalizado, sin embargo, ha representado también un obstáculo en su desarrollo laboral, ya que no les ha permitido, en su gran mayoría, acceder a cargos de dirección, amén de que al tener garantizada su permanencia, la fuerza laboral bajo esta modalidad permanece inamovible en cantidad y calidad. Si bien sus remuneraciones han ido actualizándose con los incrementos salariales que se autorizan anualmente, mediante los procesos escalafonarios y con la revisión de convenios de prestaciones, no han podido, empero dar un salto cualitativo en sus puestos, ni en el nivel de responsabilidad.

En lo que respecta al personal operativo de confianza, les son extensivos los incrementos salariales autorizados al personal sindicalizado, pero no las prestaciones del Convenio de Prestaciones: su permanencia está sujeta a las necesidades del servicio, lo que genera incertidumbre sobre su permanencia cada tres años.

En el caso de mando y homólogo, las políticas de restricción de gasto han limitado los incrementos salariales y su permanencia está sujeta a las decisiones de las autoridades correspondientes. Por último, nos encontramos con los prestadores de servicios profesionales por honorarios, estos se sujetan al tabulador autorizado y su contratación tiene vigencia anual, con posibilidades de terminación anticipada, lo que los sitúa en una situación de mayor incertidumbre.

Como podrá observarse, dentro de esta Institución confluyen una serie de factores que tienen efectos en el desempeño y desarrollo de personal y no existe una línea definida acerca del modelo de administración de recursos humanos que resulte más idóneo en número, calidad, eficiencia, capacidad, disponibilidad, preparación y, sobre todo, con vocación de servicio.

Debemos tomar en cuenta que el factor monetario no es el único aspecto motivacional que mueve o estimula el desempeño de los trabajadores, se requiere también del reconocimiento de la continua atención respecto al ambiente laboral, por lo que es necesario crear las condiciones propicias, para desarrollar el talento y las capacidades del personal.

2.2 Esferas de competencia en la gestión parlamentaria

En el ámbito parlamentario, al igual que en el Ejecutivo Federal, la administración se concibe como un instrumento o medio fundamental para que el sistema pueda funcionar y cumplir con el mandato constitucional que le da origen. Partiendo de esta premisa fundamental, podemos decir que la Administración Parlamentaria se integra por dos tipos de Órganos, ambos de apoyo a la tarea sustantiva.

Los primeros son los Órganos de Gobierno y Auxiliares, que en el marco de la Constitución y de la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, su Reglamentación y Estatutos, fijan las políticas y líneas de acción sobre las cuales se van a administrar los recursos y definir las prioridades y agendas políticas en función de lo que determinen los coordinadores de cada grupo parlamentario.

Las características de los órganos de gobierno, las cuales quedan debidamente asentadas en la Ley Orgánica, están perfectamente delimitadas y su programa y agendas de trabajo están definidas por los propios grupos parlamentarios a través de la concertación y suscripción de acuerdos, y se distinguen claramente por su naturaleza política. En el plano estrictamente parlamentario, los planes y proyectos deben estar debidamente consensuados y por lo tanto existir participación de todos los grupos políticos, inde-

pendientemente de su orientación. Los denominados Órganos de Gobierno, de acuerdo a la Ley Orgánica, se constituyen por la representación de todos los partidos y tienen a su cargo definir líneas, estrategias y procesos a seguir para la consecución de los fines legislativos. En este caso, el esquema de organización y la línea jerárquica u orden de prelación, se asume por mandato legal: la Presidencia de Mesa Directiva; La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; La Junta de Coordinación Política y Comité de Administración. (Art. 20 al 37 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos).

Se incorporan a este apartado, para efectos de análisis las Comisiones Ordinarias, que, de conformidad a lo consignado en el Artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos:

Son órganos constituidos por el Pleno que, a través de la elaboración de informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales.

Su competencia corresponde en lo general con las materias y facultades otorgadas a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Adicionalmente para la atención de asuntos especiales o estratégicos, se integran las Comisiones de Investigación (Artículo 41) y las Comisiones Especiales (Artículo 42), y en su caso los Comités (Artículo 46) como órganos auxiliares que se constituyen por disposición del Pleno para realizar tareas diferentes a las Comisiones.

Los Grupos Parlamentarios, de conformidad con lo establecido en el Artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso, se constituyen por lo menos por cinco diputados por cada partido político y deberán reunir los requisitos de integración y registro ante la Secretaría General incluyendo, entre otros, la agenda legislativa que abordará en la primera sesión de cada periodo ordinario.

Se puede establecer que la máxima autoridad o el vértice de esta estructura está representado por el Presidente de la Mesa Directiva, designación que recae en un diputado conforme a lo que establecen las disposiciones. Sus funciones serán, entre muchas otras, las de regular la forma en la que se conducen las sesiones de la Cámara y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones, así como cuidar que se desarrollaran las actividades y programas establecidos durante su mandato.

La segunda vertiente se integra por las unidades administrativas, configuradas en el organigrama institucional, así como del personal homólogo de

apoyo y asesoría que tienen como propósito proporcionar y administrar, en términos de las políticas fijadas por los primeros, los recursos asignados y proporcionar los soportes, estudios y proyectos sustentados en la agenda y técnica legislativa. Ambas tareas de apoyo están coordinadas por la máxima autoridad representada por el Secretario General.

Considerando la dimensión de las tareas del Poder Legislativo, se entiende que requiere de autonomía, de objetividad e independencia que le permitan, al margen de influencias externas (salvo las que les dicte su propia base de electores o las prioridades nacionales) llevar a cabo leyes, reformas y en general acciones que, dentro de su ámbito competencial, den respuesta a las demandas sociales. Es por ello que desde la Constitución se determina el tratamiento que se le deberá de dar en los diferentes ordenamientos de naturaleza financiera, presupuestal y procedimental, entre otros.

En estas circunstancias, se va generando un modelo de administración que obedece a sus propias normas, sin perder de vista, las leyes de orden general.

Debido a la autonomía, que le es necesaria para operar una organización propia exenta de influencias exteriores o presiones para la generación de sus acuerdos o agenda legislativa, se ha creado un sistema de administración interna *sui generis* en su estructura y desempeño.

2.3 Estructura ocupacional de la Cámara de Diputados

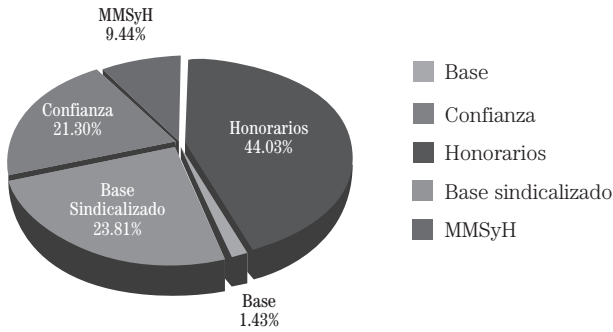
En este apartado, por obvias razones, trataremos exclusivamente lo concerniente a la administración de los recursos humanos y su influencia, o falta de ésta, en el cumplimiento de una de las tareas más importantes consignadas a este Órgano Legislativo: la creación de normas de convivencia, respeto y bienestar social.

Este sistema de administración prevaleciente, a diferencia del que se emplea en el poder Ejecutivo y en el poder Judicial, no se orienta a resultados o a mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la comunidad, sirve al propio Órgano Legislativo para su funcionamiento interno, y a partir de esta gran diferencia surge el cuestionamiento sobre cuáles son las competencias, el número de servidores públicos y presupuesto que se requieren para lograr este fin.

Otra de las características que hacen diferente al Poder Legislativo, lo constituye la forma de organización y los planos jerárquicos que lo integran, por lo que para poder analizar y llevar a cabo un diagnóstico en materia de recursos humanos, debemos observar la distribución y conformación que, de acuerdo

a lo consignado en el tomo VIII del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2016, guarda la fuerza laboral de la Cámara de Diputados.

Cámara de Diputados. Distribución de la fuerza de trabajo por relación laboral, 2016



Relación Laboral	Casos	Porcentaje
Base	89	1.43
Base Sindicalizado	1,481	23.81
Confianza	1,325	21.30
MMSyH	587	9.44
Honorarios	2739	44.03
Total	6,221	100.00

Fuente: elaboración propia.

Base y base sindicalizado

Conforman entre los trabajadores de base (1.43%) y base sindicalizado (23.81%) el 25.24% de la población total de la plantilla de Cámara, tienen una relación laboral estable, garantizada. Del total de esta población laboral, aproximadamente el 15% tiene estudios superiores y un 85% el nivel máximo de estudios es de bachillerato.

Este personal es inamovible (Artículo 6o de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) por lo que es el que ha permanecido durante más tiempo dentro de la Institución y ha capitalizado con mayor énfasis habilidades y conocimientos en tareas operativas, administrativas y, en menor medida, las de orden parlamentario Razón por la cual es necesario definir sus habilidades y fortalezas, mediante catálogos de gestión, perfiles ocupaciones

y desempeño de funciones. El objetivo es detectar la productividad efectiva de este tipo de relación laboral, para refrendar la permanencia laboral o implementar un sistema de desincorporación.

Los índices de rotación de personal de base y base sindicalizada son prácticamente nulos y de ahí que se cuente con una población cuya antigüedad puede llegar a ser, en los casos extremos de más de treinta años de permanencia, por lo que es menester impulsar el desarrollo del trabajador para incentivar en él la búsqueda del desarrollo laboral, logrando así estimular la movilidad y la desincorporación paulatina para dar espacio a nuevos elementos con perfiles más acordes a las trascendentales tareas del Legislativo.

Confianza

El personal de confianza representa una fuerza laboral del 21.30% del total de Cámara, esta población laboral cuenta con un nivel de estudios estratificado de la siguiente forma: 60% nivel licenciatura o superior y un 40% nivel bachillerato o equivalente. Aun cuando están excluidos de la cobertura de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se les cubren las mismas remuneraciones ordinarias y se les hacen extensivas algunas prestaciones de las Condiciones Generales de Trabajo.

Mandos medios y homólogos

Representa un 9.44% de la fuerza de trabajo en Cámara, su nivel académico es del 99% nivel licenciatura o superior. Al igual que los trabajadores de confianza únicamente cuentan con protección al salario y seguridad social.

Honorarios

Es la fuerza laboral mayor con un 44.03% del total de trabajadores de Cámara, es una población laboral muy dinámica en contratación, promoción y baja, por lo que no se pueden definir parámetros de su nivel estudio. Son sujetos de la legislación civil por la naturaleza de su régimen de contratación.

Cada una de las modalidades de contratación se sustenta en diversos ordenamientos jurídicos, lo que genera disparidad en la asignación de remuneraciones, prestaciones, responsabilidades, estabilidad laboral y continuidad en la prestación de servicios. Al respecto compartimos las aportaciones que hace sobre este tema el Magdo. Matute González:

Los sistemas normativos a los que pueden estar sometido los servidores públicos son:

La dualidad de regímenes: uno abierto con base en el reconocimiento de derechos laborales, y otro cerrado, regulado exclusivamente por normas administrativas.

La superposición de regímenes, que confunden las relaciones administrativas con las laborales en una misma persona.

La superposición de regímenes conjuntamente con uno cerrado, regulado exclusivamente por las normas administrativas.⁷

Lo cual evidentemente agrega complejidad por las fuentes de las que ambos regímenes emanan: Servidores públicos sujetos solamente a la normatividad administrativa, y servidores públicos regulados por la normatividad administrativa y laboral.⁸ Las diversas modalidades de contratación, aunado a los diversos ordenamientos que las regulan, las lagunas jurídicas, las interpretaciones y las jurisprudencias que hay al respecto, son el día a día de las relaciones laborales en una Institución como la Cámara de Diputados.

Al igual que en la administración pública, el manejo de los recursos humanos de la Cámara de Diputados, durante mucho tiempo no contó con herramientas que permitieran la instrumentación de procesos de selección conforme a perfiles específicos o bien con tabuladores orientados a retribuir salarialmente a los trabajadores con base a su desempeño o participación en el cumplimiento de programas, esta primera fase de integración de la fuerza de trabajo, se formó con las prácticas y bajo la tutela de los grupos de trabajo integrados por profesionistas y con los propios legisladores.

7 Matute González, Carlos. Un breve apunte sobre el régimen administrativo y laboral de los servidores públicos: Entre la legalidad, la eficiencia y la estabilidad en el empleo en *El Derecho Laboral Burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*. Secretaría de Gobernación, México, 2006, pp. 161.

8 Un ejemplo de la complejidad que guarda la multiplicidad de regímenes laborales que se concentran en la Cámara de Diputados, lo provee la gran cantidad de Prestadores de Servicios Profesionales por Honorarios que celebran contrato y las vicisitudes que se presentan a manera de controversia judicial con motivo del mismo.

RELACIÓN LABORAL. HIPÓTESIS EN QUE UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES OFRECIDO POR EL DEMANDADO NO ACREDITA LA NATURALEZA DE UNA RELACIÓN DIVERSA A LA LABORAL. Si el demandado niega la existencia de la relación de trabajo y se excepciona diciendo que se trata de una prestación de servicios profesionales, y ofrece en el juicio un contrato en el que se especifica ese hecho, debe estudiarse el referido documento conjuntamente con el resto del material probatorio para determinar la naturaleza de la relación entre las partes y si de ese análisis se desprenden las características propias de un vínculo laboral, como lo es la subordinación, éste debe tenerse por acreditado, pues no es la denominación que las partes le den a ese contrato lo que determina la naturaleza de los servicios prestados.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Jurisprudencia Laboral, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 166572, Tomo XXX, Agosto de 2009, Pág. 1479

Esta falta de herramientas de selección y la asignación discrecional de recursos para cubrir los sueldos y salarios del personal contratado, propiciaron una gama de retribuciones en las que se destacaba el pago de compensaciones adicionales al sueldo cuyo monto variaba en función del peso específico del área o grupo de adscripción.

Otro sector laboral lo constituye el personal de confianza, que históricamente se ha contratando conforme las necesidades de apoyo han crecido. Sus características ocupacionales han sido de excepción ya que, por principio de cuentas, estaban y siguen estando excluidos de los beneficios de la Ley Burocrática, salvo en lo concerniente a la protección al salario y seguridad social.

Factor fundamental en la determinación de la estabilidad laboral de los trabajadores de confianza, lo ha sido indudablemente, la propia permanencia de los legisladores que los incorporan a sus equipos de trabajo, habida cuenta de que, al término de la Legislatura se pierde la materia de trabajo y se inicia otro ciclo en el que la nueva composición parlamentaria dictará las estrategias y planes de trabajo.

Ante la falta de actualización de los cuadros operativos, sobre todo en áreas parlamentarias, y la dificultad de instrumentar mecanismos de reemplazo y a fin de no generar conflictos laborales hacia el interior de la institución, cobra fuerza la asignación de recursos a las áreas para contratar prestadores de servicios profesionales (honorarios), ya que no representan un riesgo aparente de permanencia porque su contratación se limita a la celebración de un compromiso con fecha de vencimiento, que incluso puede ser anticipada.

La configuración de la estructura ocupacional, incluyendo la definición del esquema organizacional, como ámbitos de competencia, atribuciones y funciones para apoyar la gestión parlamentaria se formulan considerando la capacidad Constitucional que tiene el Poder Legislativo para dictar sus propias normas, sin influencias externas que le resten autonomía y objetividad. Estas estructuras constan de unidades administrativas que se clasifican de acuerdo a las tareas asignadas y pueden ser sustantivas, adjetivas, técnicas, de apoyo, de control, servicios de tecnología, registro, investigación, clasificación de información, entre otras.

Del análisis de las unidades organizacionales contenidas en el Manual de Organización se puede identificar que en lo que respecta a las áreas administrativas de apoyo, sus tareas son similares a las que se desempeñan en cualquiera de los tres poderes o cualquier otro órgano autónomo: proveer los recursos humanos, financieros materiales y tecnológicos necesarios para el desarrollo de la institución.

En cuanto a los servicios técnicos y especializados se cuenta con los Centros de Estudios que dependen del ámbito parlamentario, áreas de atención directa a los diputados, apoyos logísticos de protocolo, integración de acuerdos, registros y apoyo estenográfico entre otros.

Las clasificaciones anteriores, van configurando la necesidad de crear un catálogo de competencias y especialidades para el personal de acuerdo al área de adscripción, lo que conlleva a una redefinición de la estructura ocupacional cuyas características se sustenten en la calidad y capacidad de sus integrantes y no en la clasificación por relación laboral.

Capítulo III

Situación actual de la administración de Recursos Humanos

3.1 Diagnóstico de la situación que guarda la administración de recursos humanos

Partiendo de la base de que en la Cámara de Diputados ya se cuenta con un modelo de administración de recursos humanos, sustentado en un marco normativo que se ha ido ajustando a las necesidades de operación y a la composición y peso de las fuerzas políticas, debemos considerar la instrumentación de un nuevo esquema que tome en cuenta lo ya existente para orientar su mejora y alineación a los objetivos que justifican su razón de ser.

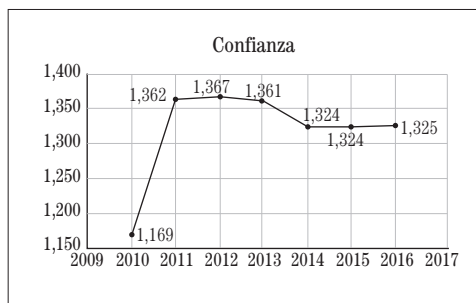
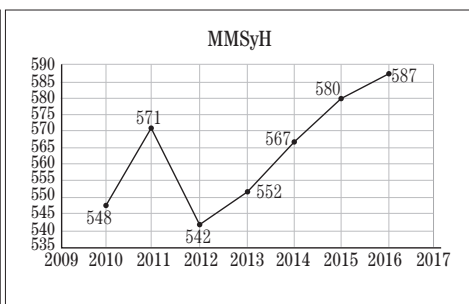
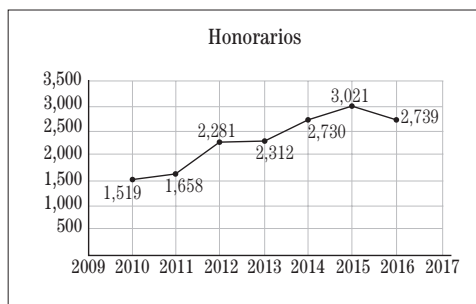
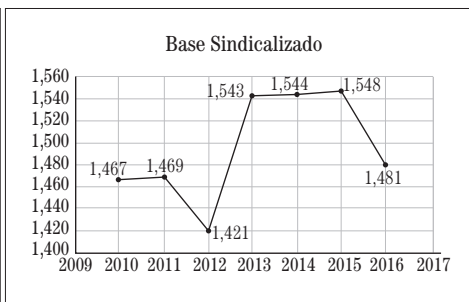
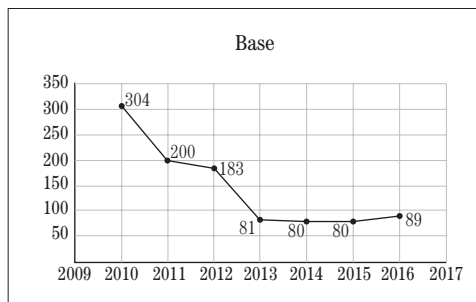
El modelo actual se sustenta en cuatro subsistemas generales: 1) Planeación y Desarrollo de personal, 2) Remuneraciones, 3) Relaciones Laborales y 4) Prestaciones y Servicios al Personal.

Cada uno de los componentes tiene como finalidad mantener el equilibrio entre las necesidades de operación de la institución y los recursos presupuestales disponibles, en apego a las disposiciones normativas vigentes. No obstante lo anterior, cada día es más imperativo actualizar estos subsistemas con elementos innovadores y acordes a los avances tecnológicos, pero, sobre todo, compatibles con los nuevos retos que asume la Institución para dotar al país de regulaciones que posibiliten el crecimiento, equidad y justicia.

Uno de los principales elementos a considerar, es la elaboración de un diagnóstico que nos permita ubicar las características, perfiles, antigüedad de los trabajadores y prestadores de servicio profesionales que integran la estructura ocupacional y contrastarlos con el recurso humano o talento que se requiere para lograr estos fines.

Un primer análisis nos permite observar que durante los últimos seis años el número de personal operativo ha disminuido, al igual que el personal de mando y homólogo. En cambio, se nota un avance importante en la modalidad de contratación de prestadores de servicios profesionales (honorarios), que llega a ser hasta del 90% respecto al año de origen de nuestro análisis —2010—.

Comparativo de la estructura ocupacional Cámara de Diputados periodo 2010 al 2016



Fuente: elaboración propia.

Datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010 a 2015 tomo VIII y 2016 tomo IX.

Honorarios, tomados de la Estructura Ocupacional Autorizada.

Las preguntas a contestar para efecto del diagnóstico son las siguientes:

¿Qué es que es lo que ha motivado esta variación y cuáles han sido los resultados en términos de desempeño y productividad en la tarea legislativa?

¿Cuál ha sido la movilidad del personal operativo y qué acciones se han instrumentado para analizar su desempeño? ¿Se ha evaluado su participación en los programas de trabajo? ¿Cuáles han sido sus aportaciones?

¿Cuál ha sido la política salarial aplicable y si esta ha sido equitativa en función de las responsabilidades y tareas que realiza el personal? ¿El sistema de promociones, reconoce realmente las aptitudes, participación desempeño de los servidores públicos evaluados? ¿Se cuenta con información suficiente para sustentarlo?

¿Cuál es la pirámide de edades y la antigüedad de los trabajadores? ¿Qué tan abierta es la brecha de igualdad o desigualdad remunerativa entre los diferentes grupos de acuerdo a su relación laboral? ¿Cómo influye esto en su desempeño, estabilidad y permanencia?

¿La capacitación como proceso de actualización, mejora e identificación institucional, ha tenido resultados concretos, medibles? ¿Se da seguimiento al personal capacitado para determinar si los programas son los adecuados? ¿Se toma en cuenta la opinión del personal de mando o de los jefes de grupo?

Todas estas preguntas tienen en común la intención de evaluar y orientar los programas de rediseño institucional en la gestión de los recursos humanos. No se busca únicamente cumplir con las normas que regulan los recursos humanos en la Cámara de Diputados, por el contrario, se busca implementar un modelo de gestión, capacitación y desarrollo integral en el que el servidor público desarrolle las competencias, habilidades y el compromiso que lo conviertan en un factor real de cambio en las condiciones de bienestar de su entorno, sin olvidarse por supuesto de lograr, cumplir con las metas y expectativas de crecimiento personal y laboral. Encaminar el desarrollo personal como impulso para lograr el crecimiento de la institución.

Por otra parte, debemos reparar en la necesidad de evaluar los perfiles y características ocupacionales; especialidades y planes de carrera como parte de un sistema de gestión que reconozca las diferencias y promueva mejores prácticas en la selección y programas de retiro de personal son elementos impostergables para generar el cambio.

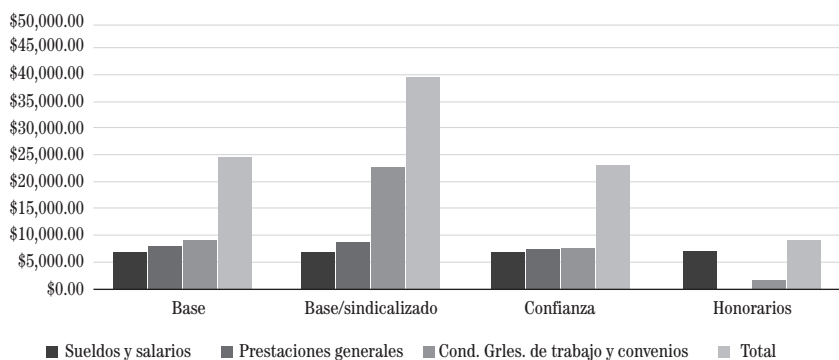
El diagnóstico nos debe proporcionar estas respuestas y a partir de ahí definir un modelo de gestión de recursos humanos acorde a las características propias de este Órgano Legislativo en el que se consideren dos aspectos fundamentales: 1) programas de mejora del sistema actual de administración de recursos humanos y 2) la definición del modelo de gestión de capital humano al que aspiramos llegar para formar y contar con cuadros de alta especialidad, con posibilidades de crecimiento e identidad institucional.

De las cifras que se registran en el anexo del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2016, se identifica y resalta lo siguiente: en términos de remuneraciones, al personal operativo, independientemente de su relación laboral, le es aplicable al mismo tabulador de sueldos. Sin embargo, las prestaciones adicionales hacen diferencias de hasta el 60% lo que sin duda representa una desventaja incumpliendo el precepto constitucional de que, a trabajo igual, salario igual.

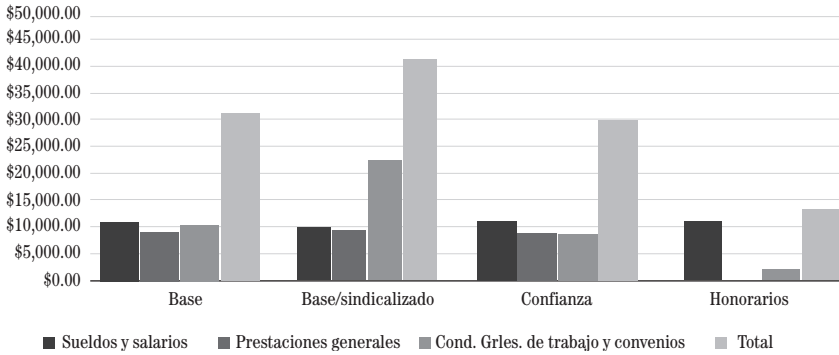
El rubro de honorarios, que cada vez es más creciente en número y gasto, no cuenta con prestaciones, salvo las que se establecen por acuerdo del Comité de Administración: gratificación de fin de año (aguinaldo) y vales de fin de año. Aquellos que cumplen con las condiciones consignadas en la Ley de la materia, podrán ser inscritos al régimen de seguridad social. Para sustentar lo expuesto se presenta el siguiente gráfico, elaborado con datos del presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

Comparativo de remuneraciones de personal operativo por relación laboral 2016

Nivel 2 (mensual)



Nivel 10 (mensual)



Fuente: elaboración propia.

Datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010 a 2015 tomo VIII y 2016 tomo IX.

Honorarios, tomados de la Estructura Ocupacional Autorizada.

En el caso del personal de mando y homólogo, las retribuciones se cubren con base al nivel de responsabilidad y puesto. Sin embargo, un análisis de la estructura salarial, permite observar que el sueldo base de cotización para pensión, jubilación o prestaciones económicas del ISSSTE es más bajo hasta en 60% que el que le corresponde al personal operativo. Lo cual se traduce en prestaciones y pensiones de menor envergadura para personal que jerárquicamente tiene un mayor nivel de responsabilidad.

Aunado a todo lo anterior, la multiplicidad de normas y legislación aplicable al servicio público hacen que se pierda de vista su verdadero papel y naturaleza. Existen excesivos controles que inhiben la creatividad y la capacidad de proponer acciones innovadoras para la determinación de una gestión pública directamente vinculada a las necesidades de la sociedad, o como en el caso de la Cámara de Diputados, acordes a los requerimientos de un grupo de legisladores que demandan del talento de sus colaboradores para sustentar sus proyectos e iniciativas.

3.2 Principales acciones propuestas para su instrumentación

El diagnóstico realizado de la situación que guarda la administración de recursos humanos nos lleva a la conclusión de que se debe reorientar el modelo de gestión de los recursos humanos en la Cámara de Diputados. La intención que se debe perseguir es la de privilegiar acciones que realmente influyan en la formación del **capital humano** que requiere esta institución,

por lo que partiendo de las condiciones materiales que delimitan la implantación de un nuevo modelo se debe velar por respetar, en todo momento, los derechos laborales adquiridos.

Primera. Se plantea la necesidad de renovar los cuadros de apoyo parlamentario y los administrativos, que en su mayoría están compuestos por prestadores de servicios profesionales por honorarios, por servidores públicos cuyo perfil sea acorde a las necesidades de la Institución, que cuenten con la formación especializada en las materias de cada una de las áreas, comisiones, comités y en general de las unidades administrativas y de apoyo parlamentario. Se requiere la elaboración de un catálogo de competencias en el que se contemplen los perfiles ocupacionales, así como la implementación de un sistema de inducción que permita la rápida adaptación y transición hacia un modelo de capital humano.

Esto se traduce en la tarea de redefinir las herramientas con las que se cuenta actualmente en materia de: reclutamiento, selección, catálogos de puestos, inducción y, por supuesto, capacitación.

Segunda. La política salarial representa indudablemente, uno de los temas de mayor relevancia a considerar, toda vez que los desequilibrios saltan a la vista. Las remuneraciones deben ser acordes a la responsabilidad, desempeño y perfil ocupacional de los trabajadores en todos los niveles. Hacer una revisión integral de las remuneraciones en dos vertientes: primero un método directo que considere la retribución que se cubre al personal de manera ordinaria y que se traduce en el sueldo que se le asigna con base a los tabuladores salariales, más las prestaciones que se incluyen en este concepto (salario nominal). De forma indirecta proponemos que se traslade a aquellos gastos en los que incurriría el personal de no ser proporcionados por la institución: gastos de funeral, servicios médicos, apoyo para la capacitación, becas, estímulos para vacacionar etc.

Tercera. Establecer mecanismos de reconocimiento al desempeño y desarrollo del personal de confianza, se constituye en una asignatura pendiente y un reto para la administración habida cuenta de la inequidad de su tratamiento en el tema de prestaciones y permanencia. Se debe eliminar la informalidad dentro del sector, el personal de confianza está excluido de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y este es un vacío que debe resolverse. En casa del legislador deberá analizarse a conciencia si en la sociedad actual, con todos los avances tecnológicos y globalización en todos los rubros del quehacer cotidiano, se persiste en seguir dando trato desigual a este grupo. En vista de las crecientes tendencias

progresistas en materia de derechos humanos, y a la luz de los principios consignados en la Constitución Política y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte; como son el principio *pro homine* o pro persona y los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad el pronóstico que se tiene sobre el régimen de exclusión de los trabajadores al servicio del Estado desaparecerá en un futuro próximo.⁹

Por otra parte, el servicio profesional de carrera no resuelve este problema ya que excluye a los niveles operativos en su instrumentación, pero además en una Institución en la que se renuevan cada tres años los legisladores y

9 PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN. El tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, entre otras cuestiones, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los que consisten en lo siguiente: i) **universalidad**: que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona. En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso de la "Masacre de Mapiripán vs Colombia") ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, interpretación evolutiva que es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. De ahí que dichos derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible; por ello, la Norma Fundamental señala que ni aun en los estados de excepción se "suspenden", pues en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario; ii) **interdependencia e indivisibilidad**: que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente; y iii) **progresividad**: constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 184/2012. Margarita Quezada Labra. 16 de agosto de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Aideé Pineda Núñez.

los temas de agenda política, no resulta práctica su operación. Los legisladores son los que deciden con quien trabajar y generalmente llegan con sus cuadros ya integrados, lo que tiende a incrementar la plantilla institucional porque aun cuando se puede desincorporar al personal de confianza y prestadores de servicios profesionales, para sustituirlos por otros, cada vez resulta más complicado por la inminente posibilidad de una contingencia laboral que se traduce en demandas y sus consecuentes costos.

Cuarta. Se deben implementar programas de separación paulatina para el personal con mayor antigüedad que incluyan opciones y alternativas de ocupación del tiempo libre, también se deben contemplar proyectos o instituciones que les reditúen algún margen de ganancia que les permita una vida decorosa al desincorporarse de la institución.

Como es de entenderse, este programa requiere de recursos para proporcionar una compensación por retiro que, a diferencia de otros esquemas similares, incluya planes de orientación sobre el uso y destino de los recursos otorgados a los ex trabajadores; opciones de ocupación del tiempo libre que pueden contemplar, cuando así lo amerite, la selección del personal con mayor experiencia y capacidad para que auxilie en la formación de nuevos cuadros. Lo anterior se puede lograr habilitándolos como instructores previa certificación institucional. Es innegable que en este punto se requiere la participación de instituciones académicas, para las cuales será, también, la experiencia adquirida en este Órgano Legislativo valiosa en la formación de nuevas generaciones, por lo cual es intercambio es menester para la búsqueda de planes de retiro y de manera transversal para la actualización y profesionalización del capital humano.

Quinta. En el plano sindical, se propone la celebración de convenios de productividad para mejorar el desempeño de sus agremiados, mediante su participación en cursos de capacitación que les permitan actualizarse y conocer a fondo los temas que son materia de su labor cotidiana. La idea central es que la permanencia en el trabajo no se contraponga con el desarrollo de las capacidades del individuo; la formación académica, capacitación y especialización son herramientas que deben permitir dar un salto cualitativo en el desarrollo del individuo, en consecuencia, del gremio y de la institución. Concertar planes de retiro resulta impostergable, no solo por el costo económico de mantener una plantilla que no aporta valor agregado al trabajo, sino por el espacio que ocupan.

Sexta. Revisión de la estructura del tabulador de mandos medios para mejorar sus alternativas de retiro y de pensión, promoviendo además mecanismos más

justos y equitativos de retiro para este grupo de trabajo ya que actualmente el importe de las pensiones, de subdirector y director de área, éste último en sus niveles más bajos, son inferiores a las del personal operativo.

Estas medidas, que denominaremos de transición, nos permitirán sentar las bases para la aplicación de un modelo de gestión de capital humano cuya finalidad será la de elevar la calidad del servicio que se presta, reconociendo en el capital humano y en la suma de sus talentos y capacidades, el elemento fundamental y el motor que mueve los engranajes para que la maquinaria institucional funcione y los legisladores cuenten con el apoyo y acompañamiento acordes a las tareas que les competen.

Después de cuantificar y evaluar los costos y beneficios de esta etapa de transición, se podrán sentar los cimientos para el crecimiento de la Institución, con base en un modelo de gestión de capital humano que privilegie al individuo y lo reconozca como el factor de cambio fundamental de este proceso de mejora y crecimiento institucional.



Capítulo IV

Propuesta de modelo de gestión de capital humano en la Cámara de Diputados

4.1 Concepto de capital humano

Theodore Schultz, premio Nobel de Economía propuso pensar el crecimiento económico en relación con la tasa de retorno individual. La introducción de esta variable explicativa resalta la importancia de la educación recibida por los individuos al convertirlos en agentes económicos tangibles. La principal conclusión a la que llega es que el incremento en la producción es resultado de la inversión realizada en el individuo.¹⁰ Bajo esta lógica el valor que se le da a la aportación del individuo al interior de un sistema económico, se conceptualiza a partir de la suma de la educación o entrenamiento adquirido que le otorgan mejores herramientas para posicionarse en el mercado en función de su productividad.

Otro Premio Nobel, Gary Becker, economista Norteamericano, acuña por primera vez el concepto de capital humano y lo define como “el conocimiento y las habilidades que forman parte de las personas, su salud y la calidad de sus hábitos de trabajo”.¹¹ Además de esta definición escribe también sobre la importancia del capital humano como condición para elevar la productividad de las economías modernas ya que esta productividad se basa en la creación, difusión y utilización del saber.

Bajo estos enfoques podríamos definir que el capital humano se sustenta en la serie de conocimientos, experiencia, actualizaciones de procesos que va adquiriendo el individuo, durante su trayectoria laboral. A estos elementos se les añade la capacitación, entrenamiento en determinadas materias y los conocimientos previos adquiridos en las instituciones educativas.

¹⁰ Cfr. VALENTI NEGRINI, Giovanna. *Construyendo puentes entre el capital humano y el sistema de innovación*, FLACSO, México, 2011, pp. 27-28.

¹¹ BECKER GARY S., *Human Capital. A teórica and Empírica analysis, with Special Reference*. Citado por VALENCIA RODRIGUEZ, Mariano en Revista: Entramado Vol.1 No. 2, 2005 (Julio - Diciembre) *EL CAPITAL HUMANO, OTRO ACTIVO DE SU EMPRESA*.

Becker afirma que “La importancia creciente del capital humano puede verse desde las experiencias de los trabajadores en las economías modernas que carecen de suficiente educación y formación en el puesto de trabajo”.¹²

Este término, como es de suponerse, ha variado a lo largo del tiempo y se ha adaptado a los cambios crecientes en los medios y modos de producción y a los avances tecnológicos que demandan de conocimientos y capacidades más vinculantes a los procesos productivos y a la eficiencia y optimización de los recursos.

Al respecto de los cambios tecnológicos, Valenti Nigrini hace un acertado análisis de los retos que presupone la innovación en torno a la administración del Capital Humano “La innovación ha cobrado mayor importancia, sobre todo a raíz de los cambios en la dimensión industrial, de la productividad y de la administración en el modelo capitalista (...) en la medida que se logre acumular y manipular eficientemente el conocimiento, se lograrán ventajas comparativas en el mercado (...) este proceso exige el aprendizaje continuo y la ampliación de las capacidades o habilidades para superar los problemas o actuar proactivamente”.¹³

De estas ideas se concluye que es la contribución de las personas lo que permite alcanzar los objetivos estratégicos de las organizaciones, lo que conlleva a redefinir las funciones tradicionales de las áreas de recursos humanos para ejercer un papel más dinámico y de influencia en la formación de cuadros y generación de ambientes laborales idóneos. Lo que se hace patente es la necesidad de transitar de un modelo de recursos humanos tradicional burocrático a una administración gerencial del capital humano.¹⁴

4.2 El capital humano y la administración pública

La revaloración del factor humano a partir del potencial de su capacidad para enfrentar nuevos retos, así como de sus capacidades de adaptación a los cambios en materia de innovación y de aprendizaje continuo a lo largo de toda su vida productiva, son factores clave para lograr un cambio que

12 *Ibid.*

13 VALENTI NEGRINI, Giovanna. *Op. Cit.*, pp. 40-42.

14 “La naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos podría poner de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones *prêt-à-porter* en el sector privado. Como consecuencia las organizaciones públicas deberían o bien adaptar sustancialmente sus técnicas privadas o bien construir sus propios modelos (...) el desarrollo del management público puede contemplarse como un proceso que va progresivamente de la imitación a la innovación” LOSADA MARRODÁN, et al, *¿De burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión pública aplicadas a la administración del Estado*, Capítulo 1. Concepto de Management Público, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C, 1999. pp. 16.

indudablemente tendrá efectos positivos en el cumplimiento de la tarea parlamentaria que se realiza en esta Institución.

Uno de los más destacados pensadores de la administración, Russell Ackoff, afirma que “las corporaciones se desarrollan en proporción directa a los incrementos en su deseo y capacidad para favorecer y promover el desarrollo de sus grupos de interés y de los sistemas generales de los cuales forman parte”¹⁵ por lo que políticas de recursos humanos deberán considerar los aspectos de entorno social e individual de la fuerza de trabajo, impulsando una cultura que posibilite la participación, la comunicación fluida y circulante, la igualdad de oportunidades y el respeto a los integrantes de la comunidad a través de la instrumentación de prácticas que, en esencia, deberán ayudar a construir y mantener el sentido del trabajo y facilitar la construcción de identidad y pertenencia institucional.

De la revisión de los anteriores conceptos observamos que, pese a la existencia de una gran cantidad de definiciones sobre el término de capital humano, todas ellas tienen características esenciales comunes que confluyen en la afirmación de que, sólo el capital humano es el valor capaz de generar un valor para el crecimiento de las instituciones a partir de sus competencias, habilidades y adaptación al cambio. Avances tecnológicos, globalización e implementación de metodologías que posibilitan identificar, causas, efectos y resultados para mejorar las condiciones del país. El Estado no puede darse el lujo de mantenerse fuera de esas tendencias, su responsabilidad social lo demanda, enfrenta por una parte grandes retos a través de la definición de políticas públicas derivadas de un Plan Nacional de Desarrollo que pretende vincular necesidades, demandas, recursos, agenda gubernamental, legislar y sentar las bases y condiciones para crecer y, por la otra, requiere de ese capital humano que le permita garantizar el cumplimiento de esta Misión.

Este replanteamiento va más allá de un sistema de carrera que garantiza estabilidad y desarrollo con base a resultados, se sustenta en la razón primigenia del Estado, y a partir del reconocimiento de esa misión, debe ser capaz de poder determinar la calidad y cantidad de la fuerza de trabajo y su capital intelectual.

Este es el reto, conformar un nuevo esquema de gestión de recursos humanos que reconozca al individuo en todas sus capacidades y potencialidades, para que éste, desde la etapa de selección e ingreso, perciba que está incorporándose a una Institución que le reconoce su capacidad, que le va a dar igualdad de oportunidades; a una Institución en la que podrá crecer y desarrollar al máximo sus capacidades.

15 ACKOFF, Russell. *Recreación de las corporaciones. Un diseño organizacional para el siglo XXI*. México: Oxford University Press, 2000, 434 págs.

Desarrollar una identidad institucional, así como promover los valores cívicos y éticos, son sin duda acciones precursoras del cambio, pero la labor de la Institución no puede ser formativa, estos valores deben ser ya una base mínima y entendida sobre la cual se sustente la selección y reclutamiento del capital humano. La labor efectiva de este proceso es la de seleccionar entre candidatos idóneos por su formación cívica y ética, a los que tengan las aptitudes y competencias específicas para la labor encomendada. En la medida en que el capital humano que conforma el aparato del Estado se apege e identifique con estos valores y principios consignados para el ejercicio del servicio público, y estos valores se vean efectivamente materializados en su desempeño, tendremos una organización capaz de cumplir con sus propósitos.

4.3 Gestión de capital humano basada en competencias

Hemos descrito en los capítulos anteriores la complejidad del modelo *sui generis* que representa la Cámara de Diputados y la necesidad de acercarnos a un modelo en el que realmente se aproveche lo mejor del capital humano del que se dispone. Son muchos los procesos que se deben integrar para poder lograrlo y se debe empezar por la captación y selección de talento con base en perfiles de competencias que correspondan con las necesidades del servicio público.

El modelo de gestión del capital humano que se propone se basa también en incrementar el aprendizaje institucional a través de la capacitación y formación del capital humano. Para lo anterior es necesario recurrir a dos conceptos: el aprendizaje organizativo como el proceso que da sentido y continuidad al valor en una organización en el tiempo y el capital intelectual o los valores que subyacen a la organización y que se convierten en el trasfondo de su actividad.¹⁶

En el caso de la Cámara de Diputados, como ya fue descrito, hay un déficit importante en el rubro de aprendizaje organizativo, pues mucho de lo que se gana a lo largo de un periodo legislativo, de súbito se pierde con cada cambio de legislatura. Por otra parte, se debe fortalecer el capital intelectual de la Cámara de forma que también se procure una ganancia en la identidad institucional; como se mencionó se debe contar con códigos de ética que propugnen por encima de cualquier interés particular, el interés público y el bien común como valores entendidos y mínimos de la función pública.

Otro de los puntos que se debe fortalecer es la forma en que se incentiva y reconoce el mérito; al mejor desempeño se le debe robustecer con un sistema

16 DE LUNA LOYOLA, Ángel, *Capital Humano. Gestión por competencias laborales en la administración pública*. Trillas, México, 2008, pp. 64-66.

de capacitación integral y progresiva. De la misma forma se debe acompañar el proceso de capacitación de las promociones correspondientes. No reconocer un talento a tiempo puede conllevar a la pérdida o frustración del trabajador, lo que se traduce en descontento, falta de motivación o bien de participación.

El principal valor que busca encontrar este nuevo modelo de capital humano es el de incentivar la movilidad laboral con base en las competencias, tanto las que ya se poseen de manera previa, como en las que serán adquiridas ya por vía de la experiencia laboral, ya como por medio de la capacitación proporcionada y mejor aún, por iniciativa y cuenta del trabajador. La responsabilidad en este modelo, es un compromiso que adquiere el trabajador con la institución, pero sobretodo consigo mismo.

La implementación de un modelo por competencias donde se reconozcan y administren los conocimientos, habilidades, actitudes e intereses del capital humano por muy compleja que sea, es una obligación que se debe de atender. La labor organizacional a la que debemos avocarnos es a la de gestionar el capital humano en un entorno sistémico bajo la premisa de que todo forma parte de todo, y donde una organización racional de éste, conlleve a recibir y procesar información y crear conocimiento para transformarlo en toma de decisiones que se traduzcan en mejoras cualitativas y cuantitativas para el desempeño de la organización.¹⁷

4.4 Elementos y mecanismos de instrumentación del modelo

Los presentes mecanismos de instrumentación se sustentan fundamentalmente en modelos de gestión y de mejora continua, considerando que al adaptarlos se constituyen como una alternativa de mejoramiento institucional. Sin embargo, se requiere de la planeación adecuada de cada una de las etapas que integran el sistema de administración de recursos humanos a fin de armonizarlas con las características funcionales estratégicas de la Institución.

Son elementos clave para la instrumentación del modelo: la revisión de los ordenamientos legales, organizacionales, estructurales, presupuestales y laborales en los que se sustenta y se da orden y dirección al apoyo que, para las tareas sustantivas, requiere este Órgano Legislativo. A partir de estas consideraciones se proponen acciones concretas y herramientas que permitan legitimar los procesos vinculados con la materia. Nuestro modelo por

17 *Ibid.* pp.111 “Gestionar estratégicamente el recurso humano, significa alinear cada una de las políticas de recursos humanos con el macroobjetivo organizacional”. En el caso de un modelo basado por competencias, el proceso se alinea en torno al capital humano como actor principal en este proceso de cambio.

más abstracto que parezca, no se separa de las condiciones reales por eso hemos insistido en llevar a cabo un diagnóstico estructural y funcional que identifique nuestros retos y **áreas de oportunidad, siempre desde el reconocimiento de nuestras limitantes.**

Las líneas de acción que se presentan a continuación se formulan como una fase de arranque en la que deberá participar un grupo de especialistas altamente capacitados con experiencia en cada tema. Si bien es cierto que el modelo hacia el que van encaminadas parte del estudio de diferentes modelos, también lo es que retoma y busca extrapolar experiencias provenientes de diversos ámbitos del sector público.

Se presenta propuesta de instrumentación de seis líneas de acción, que responden a un tema determinado y que en conjunto dan coherencia y sentido a este modelo por demás ecléctico. Primero la revisión de la estructura orgánica de la institución y de los ordenamientos que la sustentan y enmarcan, desde sus valores fundamentales (misión, visión, etc.) hasta los esquemas de remuneraciones, para así identificar y proponer las adecuaciones que se estimen necesarias (pero sobretodo posibles) al marco normativo. De fondo se debe buscar conformar una organización con un ambiente más adecuado para la realización de la labor encomendada. La premisa del cambio es transitar a un modelo de gestión del capital humano.

En segundo lugar, se hace una revisión del sistema de reclutamiento y selección. La idea principal de un modelo por competencias como el que se propone, se sostiene en la generación previa de los perfiles de competencias que faciliten y optimicen la administración del capital humano tanto del que se dispone, como de aquel que, como consecuencia de las necesidades detectadas, deba ser incorporado. A la vista de las teorías del capital humano revisadas se debe poder capitalizar el factor humano como uno de los principales ejes de cambio del modelo propuesto.

En un tercer momento se hace énfasis en la revisión de las relaciones laborales, tomando en cuenta los diferentes regímenes de contratación. Lo que se busca es transitar hacia modelos de mayor inclusión y equidad y así mismo, implementar mejoras sustanciales en las remuneraciones ya sea de forma directa o indirecta. De la revisión al marco normativo se desprende una propuesta puntual: incluir dentro de la legislación laboral vigente, a los trabajadores de confianza, reconociendo su participación en el cumplimiento de las tareas institucionales, garantizar su permanencia con base a sistemas de evaluación y retribuir su trabajo de manera equitativa. En cuanto a los prestadores de servicios profesionales, establecer claramente los alcances

de la relación contractual pactada e incorporarlos, con base a lo establecido en la Ley del ISSSTE, al régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado. Lo que se busca es el establecimiento de un sistema remunerativo incluyente en el que el trabajo y el desempeño sean los elementos que determinen los rangos salariales; que brinde además una mayor seguridad y certidumbre respecto a los derechos fundamentales de salud y seguridad social.

No menos importante resulta la participación de la representación sindical para que sea un portavoz ante sus agremiados, exhortándolos a contribuir con mayor empeño al logro de las tareas institucionales mediante la suscripción de convenios de productividad y, en su caso, de programas de retiro.

La cuarta línea de acción corresponde a la capacitación y actualización del capital humano. En términos generales, a la profesionalización y especialización del personal con base en programas en la materia que se generen en conjunto con instituciones académicas. En este punto la vinculación con la quinta línea es de suma importancia, se busca también generar al interior de la institución instructores que sean capaces de transmitir y legar sus conocimientos a las nuevas generaciones y así crear planes de salida o desincorporación acordes al nivel de servicio institucional prestado; dignificar la labor y reconocer el mérito.

La última línea, que se ha caracterizado por ser la menos atendida, es la fase final de la trayectoria laboral y la evaluación del propio modelo. En el ámbito práctico y por cuestión de orden de trayectoria laboral, esta etapa se vincula con el post-empleo y su impacto en el ambiente laboral y presupuestal, pero sobre todo en el reconocimiento a las aportaciones de los trabajadores durante su permanencia en la Institución.

La desincorporación del personal ha sido un tema que se ha tratado de manera muy tangencial en los esquemas de administración de personal tradicionales y resulta, generalmente, un aspecto poco agradable pues representa el final de una etapa laboral y de vida de las personas. Cuando este evento se presenta, la administración considera que ya no corresponde a su ámbito darle seguimiento toda vez que las instituciones de seguridad social asumen el compromiso mediante el pago de una pensión. No obstante lo anterior, conviene saber en qué condiciones se da la desincorporación qué es lo que hace la autoridad administrativa para garantizar, en el ámbito que le corresponde, un retiro digno y decoroso y cómo esto influye en el ambiente laboral del resto del personal. Un modelo de gestión de capital humano no debe ignorar o pasar por alto esta etapa en la que se busca reconocer, mediante procesos de retiro dignos, las aportaciones del personal saliente e incorporar el valor que representan

sus conocimientos y experiencias acumulados a lo largo de los años. La tarea propuesta plantea, entre otros, la factibilidad de su inserción mediante un proceso de selección, a programas de capacitación a través de conferencias y cursos que servirán para formar a los nuevos cuadros y líderes en la organización. Mejorar las condiciones y planes para el retiro del personal resulta un compromiso histórico e ineludible que debe cumplirse.

Esta es la meta a la que se pretende llegar como consecuencia de un proceso que, en términos generales, requiere de una constante revisión y crítica. No se puede entender ningún modelo como un proceso acabado, es en cambio una ruta, un camino, que a la luz de la evaluación que se pueda hacer de los resultados y de la eficacia comprobada, deberá adaptarse y redefinirse tanto como sea necesario para lograr sus objetivos por eso es importante crear instrumentos e implementar indicadores que sean capaces de verificar la eficacia y los resultados obtenidos por la implementación del modelo.

El modelo que se presenta constituye una primera aproximación hacia el objetivo principal, requiere, como se podrá observar de mayor desarrollo en su implementación y su adecuación a las condiciones prevalecientes sin perder de vista su impacto presupuestal.

Modelo básico de gestión de capital humano propuesta para la Cámara de Diputados del Poder Legislativo

Revisión estructural	
Área de atención	Herramientas
Revisión de la estructura orgánica de la Institución <ul style="list-style-type: none"> • Misión • Visión • Objetivos • Áreas de responsabilidad • Alineación de objetivos y funciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Poder Legislativo. • Estudios de cultura organizacional. • Requisitos y perfiles ocupacionales para la ocupación de puestos de estructura. • Valuación de puestos. • Reuniones de directivos y Legisladores.
Identificación de la Fuerza de Trabajo <ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto, evolución de la estructura ocupacional, características y perfiles ocupacionales. • Antigüedad en el servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de desempeño y de resultados. • Técnicas para medición de actividades. • Reingeniería de Procesos. • Inventario de Recursos Humanos. • Gestión por Competencias.

Continúa ...

Revisión estructural	
Área de atención	Herramientas
Sistema de remuneraciones y prestaciones <ul style="list-style-type: none"> • Estructura y escalas salariales. • Administración de personal y nóminas. • Prestaciones y Beneficios sociales. • Marco legal. • Condiciones y Convenios de Prestaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de información especializado. • Estudios comparativos de mercado laboral, Convenios y Acuerdos. • Incentivos variables. • Compensaciones sociales. • Coordinación con el Sindicato. • Legislación laboral.

Fuente: elaboración propia.

Modelo básico de gestión de capital humano propuesta para la Cámara de Diputados del Poder Legislativo

Reclutamiento y Selección	
Ámbito	Herramientas
<ul style="list-style-type: none"> • Revisión del sistema de selección y pruebas aplicables. • Esquemas de contratación • Perfiles Ocupacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones Psicométricas. • Tipología Laboral. • Técnicas de reemplazo. • Catálogos de Puestos.

Relaciones laborales y condiciones de trabajo	
Ámbito	Herramientas
<ul style="list-style-type: none"> • Negociación de Convenios y condiciones laborales. • Equidad salarial y de prestaciones. • Relación con sindicatos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto • Concertaciones. • Integración de Comisiones Mixtas, Escalafón Capacitación, Productividad.

Actualización y profesionalización	
Ámbito	Herramientas
<ul style="list-style-type: none"> • Integración de un Plan de capacitación y desarrollo de Competencias laborales y personales. • Contratación de instructores y Empresas e instituciones Especializadas • Formación de instructores. • Planes de desarrollo de personal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Detección de necesidades. • Ejecución de acciones a nivel presencial. • E-learning. • Planes de carrera profesional. • Modelos de dirección por objetivos. • Evaluación del desempeño.

Continúa ...

Propuesta de modelo de gestión de capital humano
en la Cámara de Diputados

Reclutamiento y Selección	
Ámbito	Herramientas
Planes de salida de los recursos humanos	
Ámbito	Herramientas
<ul style="list-style-type: none"> • Retiros voluntarios y bajas por necesidades de servicio. • Plan de Orientación para jubilaciones y prejubilaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas. • Políticas de retiro anticipado. • Esquemas de compensación por retiro. • Sistemas de recolocación laboral.
Clima Laboral	
Ámbito	Herramientas
<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento eficiencia, productividad. • Evolución y estructura de la plantilla: ausentismo, rotación capacitación promociones etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Control de Gestión especializado. • Cuestionarios, entrevistas.

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Primera. La formación de Capital Humano en una institución como la Cámara de Diputados requiere de la instrumentación de modalidades vanguardistas en las que se reconozca la importancia de la participación de sus integrantes, identificando y promoviendo sus capacidades para el desempeño de las tareas que les son encomendadas para el cumplimiento de los objetivos que dan sentido a la organización considerando, por una parte, los cambios técnico-administrativos y los relevos institucionales (sin perder de vista la carga política) y por la otra, la transición hacia formas tecnológicas más avanzadas para eficientar sus servicios.

Aunado a ello se debe estar al día en lo relativo a las necesidades de la sociedad para proponer alternativas de convivencia, bienestar, equilibrio ambiental, laboral, equidad, justicia y en general que estén comprometidas con el refrendo de valores fundamentales. Se plantea, en términos generales, la redefinición del papel y de la participación e incluso involucramiento en primera instancia, de las áreas relacionadas directamente con los procesos y definición de políticas laborales y en segundo lugar de los líderes y jefes de grupo a cargo de las estructuras organizacionales para que organicen, orienten y apoyen el desarrollo del personal.

Segunda. En la revisión y definición de las estructuras orgánicas se debe cuidar que las funciones, atribuciones y cadenas de mando respondan y estén alineadas con la naturaleza intrínseca de la institución. Se debe establecer como meta la permanente actualización de los cuadros directivos y de apoyo e implementar esquemas de incentivos y reconocimientos en cada etapa laboral. Temas como liderazgo, toma de decisiones, formación parlamentaria y la posibilidad de intercambios académicos o de capacitación con otros países enriquecerán, sin duda, la capacidad de gestión y desempeño de los trabajadores.

Estas estructuras, aunadas a las que conforman los órganos parlamentarios, deberán contar con el personal que, previa selección a todos los niveles, incluyendo mando y homólogos, sea el que mejor responda a sus requerimientos. Una de las fuentes fundamentales que podrían auxiliar en esta etapa, la constituye la vinculación con instituciones públicas y privadas de educación media y superior relacionadas con cada una de las materias de trabajo, brindando oportunidades de ingreso y crecimiento a las nuevas generaciones, renovando con ideas y aportaciones a los cuadros técnicos y administrativos.

Llegando a este punto, conviene no perder de vista que, a nivel general, existen dos tipos de especialización laboral que se relacionan directamente con la renovación de los diputados y sus tareas sustantivas. Por un lado, encontramos las áreas de apoyo administrativo, de apoyo logístico y de técnica parlamentaria. Es en estas áreas donde se observa una mayor permanencia del personal especializado en los temas correspondientes, por lo que se deberán definir ramas específicas dentro del catálogo de puestos que incluyan en su composición las políticas de promoción, capacitación y reconocimiento al desempeño.

Por otra parte, se encuentra el personal que se vincula directamente a los grupos parlamentarios y órganos de gobierno y sus auxiliares. Con respecto de este último se debe reconocer la vigencia de su contratación de manera explícita a fin de no generar expectativas ni contingencias laborales una vez concluida la Legislatura. Igual situación debe considerarse en el tema de los prestadores de servicios profesionales, evitando en ambos casos el pago de gratificaciones por término de contrato o nombramiento y la recontractación ya que se generan costos presupuestales que podrían reorientarse a mejorar las condiciones de trabajo de todos los grupos ocupacionales, incluyendo a los prestadores de servicios profesionales que durante su permanencia en la Institución no cuentan con las prestaciones más elementales.

Tercera. Mención especial por su impacto, lo merece, una exhaustiva revisión a la legislación laboral aplicable, también se debe buscar sacar de la informalidad al personal de confianza e incorporarlo a los beneficios de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y establecer las bases de sus remuneraciones, permanencia y garantías en un esquema de igualdad y equilibrio. Una política salarial que incluya métodos directos e indirectos de remuneración para este tipo de personal puede resultar especialmente atractivo y no representar un fuerte impacto presupuestal.

Sobre este punto se la plantea su instrumentación en dos modalidades: 1) directa, que considere la retribución que se cubre al personal de manera or-

dinaria y 2) indirecta, que se refleje en aquellos gastos en los que incurriría el personal de no ser proporcionados por la institución: seguros, recreativos, académicos, entre otros.

La gestión de los recursos humanos propuesta reconoce talentos y capacidades, los lleva a su potencial y define una adecuada planeación y armonización con los planes y programas de trabajo. Así mismo considera las condiciones laborales de los grupos de trabajo para remunerar estas capacidades, les proporciona bases para su crecimiento como principal objetivo y por extensión para el crecimiento de la Institución.

Cuarta. El área de recursos humanos debe modificar su terminología y su lenguaje con el objetivo de encontrar nuevos enfoques técnicos que apoyen de manera integral al ámbito parlamentario y todas sus derivaciones. Se debe hacer una transición organizada y gradual hacia un modelo de gestión del capital humano, donde el factor humano sea imperante en el desarrollo institucional. Invertir en capital humano será la llave que permita hacer la transición a un modelo por competencias que responda a los retos del desarrollo tecnológico, social y cultural de nuestra época.

Lo importante es estar preparados porque todo progreso históricamente ha sido motivo de rechazo o desconfianza, como consecuencia del cambio en el orden establecido. El proceso incluye hacer un replanteamiento de la naturaleza del servicio público para recuperar esa vocación de servicio y los valores que para su desempeño son menester. La propuesta de modelo debe de ser capaz de transitar de uno que se base en medir el cumplimiento de programas a un modelo gestión basado en resultados e impacto, donde la diferencia sea cualitativa y permita reconocer día a día que lo más importante son las capacidades y talentos y sea, por sobre cualquier cosa, capaz de poner estos últimos a disposición de los más elevados principios de la Institución.

Fuentes de Consulta

Obras consultadas

- Ackoff, Russell. *Recreación de las corporaciones. Un diseño organizacional para el siglo XXI*. México, Oxford University Press, 2000, 434 págs.
- Alles, Martha, *Desarrollo del talento humano basado en competencias*, 2da.edic, 2008. Ediciones GRANICA, Buenos Aires, Argentina 2008, 400 págs.
- Arroyo Herrera, Juan Francisco. *Régimen jurídico del servidor público*, Porrúa, México, 2004, 347 págs.
- De Luna Noyola, Ángel Giovanni. *Capital humano. Gestión por competencias laborales en la Administración Pública*. México, Trillas 2008, 208 págs.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 45ª edición, Porrúa, México, 2006, 316 págs.
- García Fernández, Dora. *Manual para, la elaboración de tesis y otros trabajos de investigación jurídica: Normas básicas de estilo y redacción para investigadores del Derecho*, 3ª edición, Porrúa-Universidad Anáhuac Norte, México 2009, 181 págs.
- González Uribe, Héctor. *Teoría política*. Editorial Porrúa. 2ª Edición. México, 1977, 696 págs.
- Losada Marrodán, et al. *¿De burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión pública aplicadas a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C, 1999. 447 págs.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. *Las responsabilidades en el Servicio Público*, Instituto Nacional de Administración Pública. AC. Primera Edición, México 2006. 829 págs.
- Pigors Paul, A MYERS Charles. *Personnel administration: A point of view and a Method*, Mc GRAW W-HILL BOOK COMPANY, Inc. 4ª edición marzo de 1985.
- Valenti Negrini, Giovanna. *Construyendo puentes. Entre el capital humano y el sistema de innovación*, FLACSO, México, 2011, 161 pág.

Villanueva Varela, Arturo. *De los Recursos Humanos al Capital Humano*, Trillas, México, 2010, 196 págs.

Weber, Max. *Economía y Sociedad*, F.C.E., Madrid, 2ª Reimpresión, 2002, 1244 págs.

Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el *Diario Oficial de la federación* el 5 de febrero de 1917; Legislación Federal (Vigente al 5 febrero de 2016).

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, febrero de 2011.

Lineamientos para la Administración y Control de los Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados, 2009

Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de mayo de 2000.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley General de Contabilidad Gubernamental. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley del Impuesto sobre la Renta. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Federal del Trabajo Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Código Civil Federal. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Manual que regula las remuneraciones para los Diputados Federales, Servidores Públicos de Mando y Homólogos de la Cámara de Diputados, para el ejercicio fiscal 2016. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*

Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Otras fuentes consultadas

“*Cámara de Diputados*”, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 1 de diciembre de 2015.

“*Diario Oficial de la Federación*”, www.dof.gob.mx, fecha de consulta: 20 de diciembre de 2015.

“*Instituto de Investigaciones Jurídicas*”, UNAM, www.juridicas.unam.mx, fecha de consulta: 15 de enero de 2016.

“*Instituto Nacional de Administración Pública*”, INAP, www.inap.mx, fecha de consulta: 5 de febrero de 2016.

“*Secretaría de la Función Pública*”, www.funcionpublica.gob.mx, fecha de consulta: 10 de febrero de 2016.

“*Suprema Corte de Justicia de la Nación*”, www.scjn.gob.mx, fecha de consulta: 10 de abril de 2016.



Análisis

de las normas de adquisiciones
arrendamientos y contratación de servicios,
de las cámaras que integran el Poder
Legislativo. Una propuesta
para la homologación

Maestro Jorge Ricardo Jiménez Ramírez

Introducción

Las Cámaras de Diputados y Senadores conforman la estructura bicameral del Congreso de la Unión, usualmente se les concibe como órganos de producción del derecho y se les estudia a partir del proceso legislativo. No obstante, las funciones de las Cámaras van más allá de la discusión y producción de nuestro marco jurídico federal, también realizan tareas de control y evaluación. Las diversas actividades se realizan gracias a la existencia de una importante infraestructura administrativa que hasta el día de hoy ha sido poco estudiada. Ambas instancias desarrollan procesos de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios que son indispensables para la realización de las funciones sustantivas de dichas Cámaras. En este aspecto las leyes federales mexicanas son omisas en lo relativo a la regulación de algunos aspectos fundamentales de la administración de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, además de que la doctrina mexicana, tanto en el ámbito del Derecho Público como de la Administración Pública, no se ha ocupado del tema de manera específica.

Cuando se tocan los temas de adquisiciones de bienes, la contratación para la prestación de un servicio o se pacta la ejecución de una obra, es imposible no pensar en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dados los parámetros que el mismo ordenamiento constitucional consagra; su connotación jurídica impacta a todo el sector público por la razón no sencilla de que se erogan recursos públicos de la sociedad por tanto se relaciona al Patrimonio Nacional.

Es innegable que en el sector público existen un sin número de ordenamientos jurídicos que se han expedido para establecer los criterios para llevar a cabo la contratación en la adquisición de bienes, prestaciones de servicios o ejecuciones de obras; es en estos ordenamientos en donde se consagran las bases, los requisitos, las cualidades, los parámetros, y los mecanismos para llevar a cabo los mismos, que de no hacer esa labor se puede anular alguno de ellos de pleno derecho.

La crisis del modelo de Administración Pública tradicional ha sido el contexto en el que se ha impulsado la Nueva Gestión Pública, como un paradigma para hacer frente a la opacidad, la corrupción y la baja legitimidad en el ejercicio de la función y el gasto público. El presente trabajo hace un recuento de las principales transformaciones en la Administración Pública, en los ámbitos de planeación, transparencia, profesionalización y fiscalización. Asimismo se analiza el marco jurídico nacional e internacional con el fin de responder a las siguientes interrogantes:

¿Podría adoptarse en el Poder Legislativo una sola norma en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios similar a la que rige en el Ejecutivo?

¿Cuáles son las razones que sustentan el que no exista una norma o una Ley propia del Poder Legislativo para tan importante actividad?

El punto de partida es que actualmente en cada Cámara se aplican sin mayor razón distintas Normas en materia de adquisiciones, caso contrario a lo que sucede en la operación de la Administración Pública Federal en donde se aplica una sola Ley que reglamenta homologa y sistematiza su actividad, ergo, resulta necesario regular la forma de llevar a cabo las adquisiciones, contrataciones, arrendamientos y obra pública que realiza el Poder Legislativo teniendo como eje, el artículo 134 de la Constitución. De ahí que sea conveniente plantear la necesidad de que exista una Norma que responda a la naturaleza propia de las actividades que se desarrollan en el Congreso de la Unión, que a su vez atienda el déficit de credibilidad en el ejercicio de los recursos públicos. Dicha disposición es necesaria en el entorno de una sociedad cada vez más demandante de información, por ende generar un medio idóneo y positivo para lograr una homologación en el marco jurídico de ambas Cámaras justificaría plenamente el trabajo que se propone obteniendo con esto una armonización del marco jurídico del Congreso de la Unión, en un tema relevante como son las compras públicas.

Se analiza el marco jurídico vigente en el ámbito federal, se realiza un estudio de derecho comparado y se contrastan las normas que en materia de compras, adquisiciones y servicios tienen ambas Cámaras; además, se realiza un estudio de caso para constatar en qué medida la existencia de dos marcos jurídicos independientes generan problemas operativos, administrativos y económicos que restan eficiencia y eficacia a los procesos de contratación en las Cámaras.

En la investigación se analizan los procesos de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios que se llevan a cabo en la Cámara de Diputados y en la de Senadores con el objeto de identificar si esos procesos se encuentran alineados y acordes con los nuevos modelos de Gestión Pública,

eficiencia y racionalidad en la aplicación de recursos o en su caso verificar si en esos procedimientos existen inconsistencias y cuáles son estas.

Para lograr lo anterior, es necesario describir el cambio de paradigma a la Nueva Gestión Pública, y revelar las nuevas prácticas y procedimientos en el quehacer de gobierno que este paradigma propone; indagar sobre los retos y oportunidades que representa la creación de una Norma para el Poder Legislativo; describir cuáles son las asignaturas pendientes de resolver en materia de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios en el Poder Legislativo, y finalmente valorar la factibilidad de una Norma homogénea.

Es innegable que existen numerosas actividades administrativas que forman parte indispensable para la realización de las funciones legislativas como por ejemplo la adquisición de bienes muebles e inmuebles (aunque quizás en la práctica la adquisición de patrimonio inmobiliario se trata de una tarea asignada a un ámbito superior), servicios generales, remodelaciones, contratación de obras y servicios, etc.

Estas actividades administrativas en el ámbito del Poder Legislativo, deben regirse bajo los ejes de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez del gasto, tal como lo estipula el artículo 134 constitucional, empero es incuestionable que por lo que respecta a las Cámaras, la regulación en esa materia no sólo no se ajusta a los nuevos criterios al contrario cada una cuenta con Normas distintas, siendo esta una tarea pendiente para lograr la homologación, mejorara la operación, regulación y control de sus adquisiciones.

De ahí la importancia de un trabajo de investigación como el que se plantea, ya que además de explorar un territorio relativamente nuevo en el ámbito de la Administración Pública, propone los lineamientos para un marco propio para la realización eficiente, eficaz y económica de los procesos de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, ya que no podemos evitar sostener que en la actualidad se aplican dos Normas de manera ambigua, discrecional y opaca lo que se traduce en costos administrativos altos, ineficaces y corruptibles.

La investigación parte de la hipótesis de que en tanto en ambas Cámaras prevalezca la dualidad de Normas frente a una misma actividad o tarea genera en consecuencia una sangría que afecta el gasto público, es por ello que esta nueva Norma además de la homologación normativa se debe enfocar a privilegiar los postulados plasmados en el artículo 134 constitucional apegados también a Nueva Gestión Pública, es por ello la trascendencia de la investigación, que se comprueba porqué en el formato de la investigación en donde se desarrolla el estudio del caso se afirma que en el proceso de la obtención

de bienes, arrendamiento de éstos, o en la contratación de servicios se hace con disposiciones normativas distintas y en ocasiones, contrapuestas, pese a que ambas son orgánicamente un todo y parte del Poder Legislativo Federal. Por tanto es conveniente con un sólo dispositivo legal; considerando los parámetros que impone el artículo 134 constitucional, siendo necesario apuntar que la carencia de un dispositivo normativo acorde a la naturaleza propia de las actividades que se desarrollan en las Cámaras del Congreso de la Unión, es una deuda social y en parte se incumplen los criterios constitucionales apuntados.

Bajo la dinámica descrita, se vuelve insostenible pensar que, hoy día, el Poder Legislativo Federal, pueda estar en posibilidad de cumplir con los fines públicos que le son inherentes, si no cuenta con directrices claras, generales y homologadas que le permitan, en primera instancia, salvaguardar los principios de optimización del gasto público y aún más importante, que hagan posible orientar su actividad hacia la sociedad en general para promover, apoyar, facilitar y optimizar su desarrollo armónico, lo que se observa en el presente trabajo.

Así, el Congreso de la Unión requiere de un marco normativo uniforme para adquisiciones que le otorgue certeza en su actuar administrativo y le permita operar a ambas cámaras como un binomio cuando la realidad así lo requiera, respetando en todo momento los mecanismos y requisitos que el Constituyente Permanente ideó para eficientar el uso adecuado de los recursos públicos, consagrados en el multicitado artículo 134 de la Norma Fundante del Estado mexicano.

Este trabajo se desarrolla en tres capítulos. En el primero se describen las funciones del Poder Legislativo, se estudia la crisis de la Administración Pública y la necesidad de rediseño de las instituciones, y se realiza un breve repaso de los conceptos y tendencias de la Nueva Gestión Pública. En el segundo se realiza un estudio de derecho comparado y en el tercero se analiza el marco legal de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, y se finaliza con los principios, criterios y procedimientos de las adquisiciones, arrendamientos y servicios en el Sector Público bajo los principios de la Nueva Gestión Pública, se proponen los elementos mínimos para una nueva disposición en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Poder Legislativo, realizando un análisis de caso y uno de viabilidad.

Finalmente las conclusiones plantean que la normativa es limitada y por ende se proponen los elementos mínimos que debe contener la nueva Norma en materia de Adquisiciones, propia del Legislativo señalando los aspectos administrativos relevantes para darle plena operatividad a esa disposición.

La aportación a la Administración Pública, radica en evidenciar que el Poder Legislativo, mediante un método de investigación basado en los principios de la Nueva Gestión Pública y el análisis jurídico procedimental necesita una nueva Norma en materia de contrataciones públicas uniforme en ambas Cámaras, que genere una operación homogénea para evitar la discrecionalidad en el actuar de las figuras de autoridad dentro del Poder Legislativo Federal, siendo en un primer momento beneficiados los operadores del sistema de contrataciones del Congreso, pero teniendo como mira el beneficio social al contratar bajo las mejores condiciones de calidad y precio.

Crear una Norma como la que se propone, resolverá los problemas derivados de la ambigüedad y contrariedad de criterios normativos que se presentan en ambas Cámaras; permite el empleo de recursos más adecuado en la consecución de objetivos y metas programáticas y consagra la paridad y homogeneidad administrativa para el Poder Legislativo Federal.

Asimismo con esta Norma homogénea se podría construir una base de datos única para el registro de proveedores, compras consolidadas para adquisición de consumibles de primera necesidad, para la contratación de servicios habituales, y como un aspecto relevante novedoso y de contrapeso una Comisión Bicameral de Adquisiciones del Poder Legislativo.

Capítulo I

La administración en el Poder Legislativo en el contexto de la gestión pública

1.1 Organización y funciones del Poder Legislativo

La función administrativa tiene su génesis en el mismo acto administrativo, entendido este como el conducto por el cual se materializa la función administrativa del propio Estado, es decir el producto activo de su función, diversos juristas han ilustrado las diferencias de lo que significa la atribución del Estado y su función, en tanto aquella es la acción que se puede o no ejecutar, la otra es la forma en que se ejercitan esas atribuciones, es decir hay atribuciones que pueden o no ejercitarse empero es imposible que se lleven a cabo funciones sin atribuciones.

Resulta necesario establecer la importancia de la teoría de la División de Poderes, en efecto como lo apunta el maestro Gabino Fraga¹ “La división de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos”. Digamos que se ha vuelto una forma de vox populi que cada uno de los poderes limita en parte y en todo el actuar del otro, de manera más contemporánea y como medios del control constitucional se han creado organismos constitucionales autónomos con tareas específicas y especializadas que también imponen límites a la actividad de esos 3 poderes perfectamente establecidos en la ingeniería constitucional mexicana el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos establece: *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

Al pasar el tiempo surgen nuevas necesidades administrativas, sin duda la teoría se adapta a esos cambios, uno de ellos es el que identifica que los 3 poderes en su actividad realizaban actos de acuerdo a sus atribuciones, es decir el Legislativo al momento de crear leyes cumple formalmente con su razón de ser, el acto se alinea a la perfección entre su atribución de legislar

1 Fraga Gabino “*Derecho Administrativo*” Porrúa. México D.F. 1992. p. 28.

y el efectivamente hacerlo, empero, no necesariamente siempre acontece así, dado que en la legislación vigente no se acotan con rigor las actividades que un mismo Poder ejercer y lleva a cabo otras funciones no de su propia naturaleza o atribuciones, la doctrina y en especial apunta el Maestro Gabino Fraga² distingue de entre:

- a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial y
- b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.

Para ejemplificar lo apuntado tenemos que el artículo 110 de la Constitución Federal establece las bases para desahogar el Juicio Político, y señala también que serán las Cámaras de Diputados y la de Senadores las encargadas del desahogo del procedimiento seguido en forma de juicio, es decir de manera jurisdiccional en donde incluso se impone una sanción de separación e inhabilitación del cargo al procesado, es decir las Cámara del Congreso llevan a cabo el desahogo del Juicio Político lo desahogan ejecutando actos formalmente Legislativos pero materialmente Judiciales; y respecto del tema de la investigación dada la naturaleza de las adquisiciones podemos decir que cuando alguna de las Cámaras genera un procedimiento de compras de un bien o servicio estamos frente a un acto formalmente Legislativo pero materialmente Administrativo o Ejecutivo.

El Capítulo II del Título Tercero del texto constitucional prevé la forma de organización y funcionamiento del Poder Legislativo, el cual se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, en nuestro orden constitucional ambas Cámaras se distinguen entre sí en su conformación, vigencia, y atribuciones.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se integra por 500 diputados, de los cuales 300 se eligen por el principio de votación mayoritaria y 200 por el principio de representación proporcional. Los 300 diputados de mayoría se eligen mediante un sistema de distritos uninominales, para los que cada partido político postula una sola fórmula de candidatos, con un diputado propietario y un suplente. Los restantes diputados se eligen a través

2 Fraga Gabino “*Derecho Administrativo*” Porrúa. México D.F. 2000. p. 29.

de listas que los partidos conforman y que no se abren a la ciudadanía, sino que se constituyen a partir de procesos internos. Existen 5 circunscripciones para las que cada partido político postula fórmulas de candidatos propietario y suplente.

La Cámara de Senadores tiene una forma de integración diferente se conforma con 128 Senadores, estableciendo que para cada entidad federativa se eligen dos senadores según el principio de mayoría, además se asigna un senador para la primera minoría en cada entidad federativa y 32 senadores más por el principio de representación proporcional a partir de una lista nacional.

Las diferentes formas de elección constituyen la naturaleza esencial del Poder Legislativo: la Cámara de Diputados expresa la representación popular y para enfatizar y mejorar esa representación social, étnica, económica, las autoridades electorales dividieron al territorio en 300 distritos electorales, para asegurar representación de ese mosaico multiforme, mientras que la Cámara de Senadores es la expresión del pacto federal, apuntando que la Cámara de Diputados se renueva cada tres años, mientras que la de Senadores cada seis.

Como se apuntó en la introducción del presente apartado resulta cuesta arriba sostener que la función de ambas Cámaras del Congreso de la Unión es exclusiva la de Legislar, atendiendo así a las disposiciones previstas en los artículos 71 (sujetos con derecho a iniciar leyes) y 72 (proceso legislativo) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; no obstante, las Cámaras tienen funciones más amplias que obligan a conceptualizar al Poder Legislativo, no sólo como un ámbito de producción de derecho, sino también como una institución de control del Poder Ejecutivo.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé las facultades del Congreso de la Unión, las cuales no se limitan a la producción sólo de marco jurídico.

Entre esas facultades formalmente no legislativas relevantes sobresalen:

- Admitir nuevos Estados a la Unión Federal (fracción I)
- Formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes (fracción III)
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (fracción V)
- Imponer contribuciones para cubrir el Presupuesto (fracción VII)
- Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones (fracción IX)

- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación (fracción XI)
- Declarar la guerra (fracción XII)
- Levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión (fracción XIV)
- Establecer casas de moneda (fracción XVIII)
- Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación (fracción XXII)
- Establecer el Servicio Profesional docente; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas (fracción XXV)

Para la realización de las funciones legislativas las Cámaras del Congreso de la Unión cuentan con Comisiones Ordinarias, que son órganos técnicos especializados que elaboraran dictámenes, en los que se valoran las diferentes iniciativas que les son turnadas por las respectivas Mesas Directivas.

Además de las funciones propiamente legislativas que se establecen para el Congreso de la Unión, las cuales están consignadas en diversas fracciones del citado artículo 73, ambas Cámaras tienen funciones específicas en razón de su diferente naturaleza. Así, la Cámara de Diputados es la única facultada para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal (artículo 74, fracción IV).

En lo que respecta al Senado, sus facultades también expresan su esencia, como representante del Pacto Federal. Entre las facultades exclusivas del Senado están: analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal; aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba.

Es importante señalar que las Cámaras del Congreso de la Unión tienen previstos periodos de sesiones y recesos. En los recesos funciona la Comisión Permanente, integrada por 19 diputados y 18 senadores. (Artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Una de las funciones más importantes del Congreso de la Unión es el control de diversos actos del Poder Ejecutivo, para fines de clasificación es vital distinguir entre el control de aquellos actos del Poder Ejecutivo que no se han consumado, como son los nombramientos, y el control de actos consumados, como es el análisis de la Cuenta Pública del año anterior. Existen además controles jurisdiccionales, que es cuando las Cámaras conocen del Juicio

Político regulado por los artículos 110, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para los actos no consumados que también pueden denominarse controles ex ante, ambas Cámaras tienen competencias específicas; así, la Cámara de Diputados designa a los integrantes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, ratifica el nombramiento que el Presidente de la República hace del Secretario de Hacienda y Crédito Público y aprueba el Plan Nacional de Desarrollo.

La Cámara de Senadores ratifica los nombramientos que el Ejecutivo hace de los Secretarios de Estado en caso de que éste opte por un gobierno de coalición salvo el de los Secretarios de Defensa y Marina; ratifica los nombramientos de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones Exteriores; ratifica los nombramientos de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de Telecomunicaciones, Energía, Competencia Económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y designa a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para definir al Poder Legislativo, invariablemente debemos apuntar hacia la teoría de la división de poderes, ya que es esa distribución la que concede equilibrio de las funciones del Estado³ en la cual la titularidad de cada uno de ellos es confiado a una institución u órgano público distinto. La separación de poderes junto a la consagración constitucional de los derechos fundamentales, es uno de los principios que caracterizan a la Democracia, como se apuntó en líneas anteriores.

El Poder Legislativo es una institución clave en México ya que es la casa donde se logran los acuerdos parlamentarios que permiten transitar de la disputa del Poder al ejercicio de su Poder Institucional, se define a la función legislativa como la atribución concedida a un órgano del Estado para emitir normas, generales, abstractas e impersonales.

Ahora para estudiar la estructura del Poder Legislativo mexicano se apunta que se deposita en un órgano denominado *Congreso de la Unión*, el cual se conforma por dos Cámaras, una denominada *Diputados* y la otra de *Senadores*.

El texto contenido en el artículo 50 constitucional dispone:

3 Hermann Heller define como al Estado como “la estructura económica, jurídica y política, que organiza la cooperación social territorial con base en un orden legítimo”. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1942. p. 78

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores⁴; es decir, se consagra un sistema bicameral.⁴

La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que conforme al régimen constitucional forman el Poder Legislativo para la creación y emisión de Leyes.

Se puede afirmar que la función legislativa del Estado mexicano fue atribuida al Congreso de la Unión, por lo que solamente este poder está legitimado para realizar actos formalmente legislativos; asimismo, toda resolución del Congreso tiene carácter de Ley o Decreto (Artículo 70 constitucional).

Por otro lado, el principio dogmático recogido en el artículo 49 constitucional indica que el Poder Legislativo no puede depositarse en un sólo individuo, como en el Poder Ejecutivo, por lo que además de las Cámaras como parte integrante del Congreso, existe un tercer órgano que se denomina *Comisión Permanente* (prevista en el artículo 78), la cual existe durante los recesos del Congreso de la Unión y se compone de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores. Además de la Comisión, el Congreso de la Unión cuenta con otros órganos y servicios de apoyo:

1. La Presidencia del Congreso.
2. La Junta de Coordinación Política de cada una de las Cámaras.
3. La Mesa Directiva de cada una de las Cámaras.
4. Las Comisiones (existen permanentes, ordinarias y de investigación)
5. Los Comités, y
6. Los asesores.

Las funciones parlamentarias es decir los actos formales y materiales del Legislativo pueden definirse como el conjunto de acciones, y obligaciones, que el Legislativo tiene que llevar a cabo para cumplir con su cometido orgánico y funcional, donde el Congreso de la Unión tiene como principales funciones:

- **La función Legislativa:** consiste en la elaboración de Leyes y Decretos (artículos 71, 72 y 73 constitucionales)

⁴ La Real Academia Española usa los términos bicameral para referirse a los poderes legislativos compuestos de dos cámaras, bicameralismo para aludir al sistema correlativo y unicameral para el Poder Legislativo integrado por una sola asamblea.

- **La función administrativa:** posibilita la realización de determinados actos que, generalmente se encuentran en relación con la división territorial y la intervención en los nombramientos de cargos públicos.
- **La función financiera o presupuestaria:** se relaciona con los gastos públicos, la administración del patrimonio, inversiones, etc.
- **La función de dirección política:** a través de esta se establecen ciertas directrices a seguir como por ejemplo en los planes y programas de gobierno.
- **La función jurisdiccional:** mediante la determinación de la responsabilidad política, a través del Juicio Político, Declaración de Procedencia, para fines de responsabilidad penal, particularmente se inician ambos ante la Cámara de Diputados no obstante en el Juicio Político interviene la Cámara de Senadores.
 - **La función de control:** algunos ejemplos son:
 - Dar su aprobación para que el Ejecutivo suspenda garantías;
 - Autorizarlo para que legisle;
 - Autorizar los recursos económicos;
 - Designar a un presidente provisional;
 - Examinar y opinar respecto del Plan Nacional de Desarrollo.⁵

Como se observa, la tarea del Poder Legislativo consiste en proveer y modelar constantemente las dificultades y soluciones de las necesidades de la población a la cual representa, puesto que toma decisiones relacionadas con los gobernantes y los gobernados. De igual manera, desde el punto de vista de la actuación de las Cámaras, se pueden clasificar sus facultades en 4 grupos:⁶

1. **Facultades del Congreso de la Unión:** están reunidas en su mayor parte en el artículo 73, pero en varios otros preceptos constitucionales, hay dispersas otras facultades. Se pueden resumir como las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras.
2. **Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras:** son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas. El artículo. 74 enumera las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el artículo 76 de la Cámara de Senadores.

⁵ Otras funciones son la electoral y la de información.

⁶ Tena Ramírez Felipe. “*Derecho Constitucional Mexicano*”. Porrúa. México D.F. 1944. p. 295.

3. **Facultades del Congreso, como asamblea única:** son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los únicos casos son los consignados en los artículos 84 y 85 (designación de presidente cuando falta el titular), 87 (protesta del Presidente) y 69 (apertura de sesiones ordinarias).
4. **Facultades comunes de las dos Cámaras:** el artículo 77 enumera esta clase de facultades, que son puramente de administración interior de cada Cámara.

La distribución de competencias entre las Cámaras es una consecuencia del sistema bicameralista y constituye un mecanismo más de limitaciones al poder federal, fraccionando al poder público por tres conceptos “la distribución de competencias entre la Federación y los Estados; la distribución de competencias entre los tres Poderes federales y la distribución de competencias entre las Cámaras de la Unión”.⁷

Estas competencias están señaladas en el marco legal que regula el proceso legislativo en nuestro país, fundamentalmente contenidas en:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de ambas Cámaras.
- Los acuerdos parlamentarios que se emitan por el pleno de las Cámaras o de sus órganos de gobierno.

Asimismo, para la realización de diversas actividades los distintos órganos del Poder Legislativo, requieren realizar una gran cantidad de actos materialmente administrativos que no se llevan a cabo por el Ejecutivo Federal; en esta lógica, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala las facultades para que puedan funcionar en el ámbito administrativo las Cámaras.

Respecto de las funciones administrativas las Cámaras cuentan con manuales de organización que regulan su estructura, las cuales constituyen la parte menos visible del Congreso Unión pero son áreas sustantivas sin las cuales las Cámaras no podrían realizar sus funciones fundamentales de legislación y control.

⁷ Ibid.p. 296.

En la Cámara de Diputados⁸ en la cúspide del organigrama esta el Pleno, conformado por los 500 legisladores, luego la Junta de Coordinación Política, las Comisiones y los Comités, los Grupos Parlamentarios y los Diputados sin partido. En el siguiente nivel se encuentran la Mesa Directiva y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. En todas estas instancias existe personal de apoyo administrativo para la realización de sus tareas sustantivas y en todos ellos existen procesos de planeación, organización y toma de decisiones, aunque no necesariamente todos estén documentados.

El área administrativa por excelencia, es la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. De ella dependen las Direcciones Generales de Finanzas, de Programación, Presupuesto y Contabilidad, de Recursos Humanos, la de Recursos Materiales y Financieros, la de Tecnologías de la Información, y la de atención y Servicio a Diputados.

La Dirección General de Finanzas tiene como objetivo: “Proponer y aplicar las normas, lineamientos y políticas en materia financiera y conducir la correcta administración de los recursos financieros de la Cámara de Diputados”.⁹ De la Dirección General dependen dos direcciones: la de Tesorería y la de Operaciones.

Entre las principales atribuciones de la Dirección General de Finanzas están: planear, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de las actividades de las áreas que la integran; diseñar, realizar y evaluar los estudios y proyectos de organización, operación y sistemas de las áreas que la integran; aplicar las normas y lineamientos que emitan los Órganos de Gobierno y verificar que las erogaciones se ajusten a las normas y lineamientos internos; establecer los criterios básicos del flujo de efectivo para el pago del gasto; y autorizar pagos.

La Dirección General de Programación, Presupuesto y Contabilidad tiene como objetivo: “Integrar la estructura programática interna, para elaborar el proyecto de Presupuesto Anual de Egresos de la Cámara de Diputados, proponer los lineamientos para su ejecución y control, y producir información financiera veraz, oportuna y confiable vigilando que el registro contable de las operaciones se realice en tiempo y forma con base en la normatividad vigente, así como realizar el análisis y control de información para la atención de los requerimientos de los órganos de fiscalización y de control interno y

8 Manual de Organización de la Cámara de Diputados. En Gaceta Parlamentaria. 1 de febrero de 2011. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/MGOCD_01feb11. Pdf.

9 Manual de Organización de la Cámara de Diputados. En Gaceta Parlamentaria. 1 de febrero de 2011. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/MGOCD_01feb11. Pdf.

externo, y coordinar las acciones de planeación, programación y evaluación de las actividades de la Cámara de Diputados”.¹⁰

Esa Dirección cuenta con dos direcciones de área: la Dirección de Presupuesto y la Dirección de Contabilidad. Entre sus principales funciones están: diseñar instrumentos normativos y técnicos tendientes al desarrollo de las dimensiones del gasto en la Cámara de Diputados; desarrollar y concertar con las unidades responsables de gasto la estructura programática interna; integrar los anteproyectos presupuestales de las Unidades Administrativas; proponer los techos presupuestales; proponer políticas y procedimientos para el ejercicio del presupuesto; y autorizar la suficiencia presupuestal de las unidades responsables del gasto.

La Dirección General de Recursos Humanos tiene como objetivo: “Contribuir al cumplimiento de las tareas sustantivas de la Cámara de Diputados, mediante la instrumentación de programas orientados a promover la integración, distribución y desarrollo del capital humano en sus diferentes modalidades de contratación, en un esquema de equidad remunerativa, considerando las disponibilidades de la institución en un marco de transparencia, legalidad y racionalidad”.

Cuenta con tres direcciones de área: la Dirección de Planeación y Desarrollo de Personal, la Dirección de Remuneraciones, la Dirección de Relaciones Laborales y Servicios al Personal. Además, se cuenta con un Centro de Desarrollo Infantil (CENDI) para formar a los hijos del personal de base y confianza de la Cámara de Diputados.

Entre las principales funciones de la Dirección General están: dirigir el proceso de planeación y desarrollo del Capital Humano; proponer y aplicar normas, políticas y lineamientos en materia de administración de recursos humanos; dirigir los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, contratación, promoción, capacitación, desarrollo y separación del personal; y realizar los trámites y acciones derivadas de la administración de las relaciones laborales.

La Dirección General de Recursos Materiales y Servicios tiene como objetivo: Proporcionar a los Órganos de Gobierno, Órganos de Apoyo Legislativo, Grupos Parlamentarios y Unidades Administrativas de la Cámara de Diputados, en forma eficiente y oportuna, los recursos materiales y los servicios generales que requieran para el buen desempeño de las actividades que tienen encomendadas, de conformidad con las normas y lineamientos aplicables en materia administrativa”.¹¹

10 Manual de Organización de la Cámara de Diputados. En Gaceta Parlamentaria. 1 de febrero de 2011. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/MGOCD_01feb11.Pdf

11 Manual de Organización de la Cámara de Diputados. En Gaceta Parlamentaria. 1 de febrero de 2011. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/MGOCD_01feb11.Pdf

Esa dirección cuenta con cuatro direcciones de Adquisiciones, Almacén e Inventarios, Servicios Generales y Talleres Gráficos; y la Unidad de Programación y Administración de Servicios.

Entre las principales funciones de la Dirección General están: proponer las políticas de administración de recursos materiales, servicios generales y de impresión, así como adquisición, contratación y arrendamiento de bienes y servicios; proponer el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, y proponer programas de mantenimiento y obra pública.

La Dirección General de Tecnologías de la Información tiene como objetivo: “Formular e instrumentar medidas de seguridad informática y de mantenimiento preventivo en equipos y soporte de sistemas, aplicar políticas en materia de soluciones tecnológicas y telecomunicaciones, así como proporcionar asesoría y apoyo técnico para la adquisición de bienes informáticos, promoviendo la interconectividad informática con un enfoque de innovación continua”.¹²

Esa Dirección cuenta con dos subdirecciones: de Soluciones Tecnológicas y de Infraestructura. Sus principales funciones son: diseñar y aplicar las políticas y procedimientos para el programa de desarrollo de los servicios informáticos; desarrollar y administrar los sistemas de informática y telecomunicaciones; investigar en el mercado y otras instancias institucionales aplicaciones tecnológicas de vanguardia; y desarrollar y proveer los servicios de Intranet, Internet, portales y páginas Web.

La Dirección General de Servicio a Diputados tiene como objetivo: “Planear, organizar e instrumentar las actividades encaminadas a la prestación de servicios de apoyo logístico en eventos de los Órganos de Gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y Unidades Administrativas, otorgar atención médica a los Diputados y sus beneficiarios, así como gestionar los viáticos, pasajes aéreos, reembolsos y demás servicios para los legisladores, con base en la normatividad establecida”.¹³

Esa instancia cuenta con tres direcciones: de Eventos, de Atención a Diputados y de Servicios Médicos. Entre sus funciones principales están: generar e instrumentar estrategias de mejora en la gestión de viáticos, pasajes aéreos,

12 Manual de Organización de la Cámara de Diputados. En Gaceta Parlamentaria. 1 de febrero de 2011. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/MGOCD_01feb11.Pdf

13 Manual de Organización de la Cámara de Diputados. En Gaceta Parlamentaria. 1 de febrero de 2011. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/MGOCD_01feb11.Pdf

reembolsos y demás servicios para los diputados; y proveer apoyo logístico a las sesiones del Pleno y a eventos solicitados.

A la luz de las actividades realizadas por las Cámaras se puede afirmar que la función administrativa es la actividad práctica que desarrollan para cumplir con sus funciones legislativas y de control. Las ideas de la administración clásica establecidos principalmente por Henry Fayol han evolucionado con amplitud, hasta significar, de manera general, una acción o técnica subordinada a determinados principios, encaminada a cumplir con un fin o propósito; asimismo, en su aspecto dinámico, la administración se puede explicar como la serie de etapas que forman un proceso mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles.

La Cámara de Senadores cuenta con la Secretaría General de Servicios Administrativos, la cual tiene como objetivo: “Proporcionar de acuerdo a la normatividad aplicable, los recursos y servicios que requieran los Órganos de Gobierno, comisiones y comités, grupos parlamentarios, senadoras, senadores; así como las áreas parlamentarias, administrativas y técnicas, para el funcionamiento del Senado de la República”.¹⁴

La Secretaría General de Servicios Administrativos cuenta con las siguientes áreas: la Coordinación Técnica, la Tesorería y las Direcciones Generales de Recursos Humanos, Recursos Materiales y Servicios Generales, Asuntos Jurídicos, Informática y Telecomunicaciones.

La Secretaría General de Servicios Administrativos establece y coordina los objetivos, normas políticas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, financieros, materiales, así como los servicios de tecnologías de información y comunicaciones, de resguardo parlamentario, jurídico, administrativo, logístico médico y de seguridad; establece, dirige y coordina las políticas para la modernización administrativa.

La Dirección General de Recursos Humanos tiene como principales funciones: coordinar la contratación e inducción del personal y prestadores de servicios profesionales; suscribir contratos, convenios y acuerdos relativos a la administración de los recursos humanos; coordinar los trabajos para la integración del presupuesto de servicios personales; dirigir y evaluar el programa integral de capacitación; establecer y coordinar los mecanismos para la evaluación del desempeño; y formular y proponer a la Secretaría General de Servicios Administrativos las normas, políticas, sistemas, fun-

¹⁴ Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República. Manual General de Organización del Senado de la República recuperado de: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/ESPATSR.pdf>.

ciones, programas y procedimientos vinculados con la administración de recursos humanos.¹⁵

La Dirección tiene como objetivo “Planear, dirigir, controlar y administrar al personal de base, confianza, mandos medios y superiores y a los prestadores de servicios profesionales al servicio de la Cámara de Senadores, para posibilitar el mejor funcionamiento institucional y un ámbito laboral óptimo, así como capacitar y desarrollar al personal que no está integrado a los Servicios de Carrera”.

La Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales tiene como objetivo: “Planear, coordinar, dirigir y vigilar la administración de los recursos materiales, la prestación de los servicios generales y la contratación de obras requeridas, así como los inmuebles asignados a la Cámara de Senadores, para el desarrollo de sus actividades, con apego a la normatividad vigente en la materia y bajo criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.”¹⁶

Entre las principales funciones de la Dirección General están: Planear, coordinar, dirigir y vigilar la administración de los recursos materiales, la prestación de los servicios generales y la contratación de obras requeridas, así como de los inmuebles; proponer, coordinar y supervisar la aplicación de las normas, políticas, lineamientos y procedimientos para la adquisición de bienes y la contratación de arrendamientos, servicios y obra pública; celebrar los contratos de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obras públicas; y autorizar las convocatorias a licitaciones públicas y procedimientos de invitación para las adquisiciones, servicios, arrendamientos y obras.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos tiene como objetivo: “Planear, coordinar y dirigir la atención de consultas y opiniones jurídicas requeridas por los Órganos de Gobierno, en la formulación y registro de los contratos y convenios jurídicos en los que la Cámara de Senadores sea parte; así como representar y proteger sus intereses en los asuntos jurídicos contenciosos, de carácter laboral, juicios de amparo, controversias y acciones de inconstitucionalidad”.¹⁷

Entre las principales funciones de la Dirección General están: dirigir la asesoría que se deba brindar en la formulación de disposiciones normativas

15 Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República. Manual General de Organización Senado de la República recuperado <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/ESPATSR.pdf>

16 Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República. Manual General de Organización Senado de la República recuperado <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/ESPATSR.pdf>

17 Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República. Manual General de Organización del Senado de la República recuperado de <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/ESPATSR.pdf>.

internas y en la elaboración, interpretación y registro de los contratos y convenios jurídicos; y suscribir la aprobación jurídica de los contratos, convenios y acuerdos.

La Dirección General de Informática y Telecomunicaciones tiene como objetivo: “Proporcionar infraestructura, equipamiento y servicios de tecnología de información y comunicaciones, instrumentar medidas para seguridad informática, automatizar procesos de gestión que se encuentran soportados en disposiciones normativas”.¹⁸

Entre las principales funciones de la Dirección General están: emitir disposiciones administrativas en materia de uso de bienes y servicios informáticos, desarrollo de sistemas y/o aplicaciones informáticas; autorizar los programas de mantenimiento preventivo y correctivo de bienes y servicios de tecnologías de información.

Como puede constatarse a partir de las estructuras administrativas previstas y de sus funciones, las Cámaras realizan actividades que se enmarcan en el proceso administrativo.

Con respecto a la planeación, las áreas de las Cámaras cuentan con objetivos, metas, políticas, procedimientos, planes y programas.

En el ámbito de la organización tienen estructuras jerárquicas que siguen el modelo burocrático tradicional línea funcional con estructuras de mando y de comunicación bien definidas.

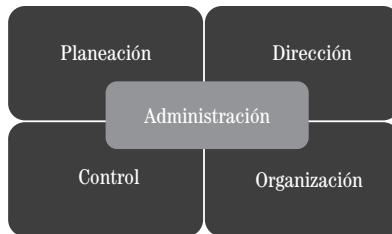
En lo relativo a dirección se desarrollan procesos de toma de decisiones, se recluta y motiva personal y se prevé la realización de informes.

Con respecto al control, las diversas áreas están sujetas a formatos, controles, informes y otros instrumentos necesarios para evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el proceso de planeación.

Estas diversas funciones se integran en el modelo de la figura 1. Este modelo será crucial para analizar las compras, adquisiciones y arrendamientos a la luz del proceso administrativo.

18 Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República. Manual General de Organización del Senado de la República recuperado de <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/ESPATSR.pdf>.

Figura 1



Fuente: elaboración propia con base en Placencia Alarcón, Luis Alberto. “Administración General y Administración Pública”.

La precisión del concepto de la función administrativa, es un ámbito independiente de la legislación, por lo que en los ámbitos teóricos y prácticos hay que distinguir entre la producción del derecho y la infraestructura administrativa que lo sustenta, así la “administración pública es la acción del Estado, contraponiéndola a la legislación que es la voluntad, y a la jurisdicción, que es el pensamiento del Estado”.¹⁹

Si bien es cierto que la Administración Pública Federal²⁰ se encuentra expresamente ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo, también lo es que hay numerosas actividades de Administración Pública que forman parte del apoyo adjetivo indispensable para la realización de las funciones legislativa y de representación política que llevan a cabo los legisladores federales.

Así, las diversas funciones administrativas que se realizan en las Cámaras se ven reflejadas en el modelo del cuadro 1. Este cuadro sistematiza la descripción de las actividades administrativas de las Cámaras que se ha realizado hasta este momento.

19 Fraga Gabino. “*Derecho administrativo*” Porrúa. México D.F. 2000. p. 49

20 “Se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado, que ya vimos son múltiples y complejos; y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que se logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados”. Placencia Alarcón Luis Alberto. Administración General y Administración Pública. Recuperado de <http://es.slideshare.net/karlitahawaii/administracion-general-y-administracion-publica>.

Cuadro 1 Principales funciones administrativas

Administración financiera	Recursos humanos	Recursos materiales	Servicios generales	Otros servicios de apoyo
-Programación y Presupuestación. -Auditoría y control interno. -Tesorería.	-Selección y reclutamiento. -Control y evaluación. -Nómina. -Relaciones laborales.	-Adquisiciones -Almacén y proveeduría. -Control de inventarios.	-Mantenimiento y limpieza. -Remodelaciones. -Contratación de obras y servicios. -Seguridad y vigilancia.	-Apoyo a legisladores -Apoyo logístico a eventos especiales.

Fuente: Castellanos Hernández, Eduardo. “El régimen jurídico de la administración del Poder Legislativo”. P.47. Revista de Administración Pública 92. INAP. México D.F. 1996.

De igual forma los ejes rectores plasmados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, son aplicables en las actividades del Congreso de la Unión, las del Poder Ejecutivo y también en las del poder Judicial.

El recuento realizado en este apartado permite concluir que ambas Cámaras del Congreso de la Unión también realizan funciones típicas de la Administración Pública, a través de estructuras que en su diseño y organización son muy similares a las del Poder Ejecutivo, de ahí que los aspectos teóricos y prácticos de la Administración Pública Tradicional y de la Nueva Gestión Pública son aplicables para sugerir mejores mecanismos para realizar los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

El siguiente apartado se dedicará a analizar la crisis de la Administración Pública Tradicional y las reformas que se han promovido para hacerle frente por la vía de ordenamientos jurídicos, que conllevan un nuevo diseño institucional.

1.2 La crisis de la administración pública tradicional y el rediseño institucional

La crisis de los años setenta y ochenta puso en cuestión el modelo institucional que hasta ese entonces prevalecía en la Administración Pública, diversos factores agudizaron la crisis, el déficit de la deuda pública, el gran aparato estatal, la baja del precio del barril de petróleo, la disparidad peso dólar, inflación fuera de control, hicieron necesario un cambio en la ruta, que se logró mediante una serie de reformas estructurales de gran calado tendientes a racionalizar los procesos administrativos, la toma de decisiones, incorporó una planeación del desarrollo nacional y el ejercicio y control del gasto público.

La Administración Pública Federal se volvió complicada, con procedimientos administrativos lentos y abrumadores, con niveles jerárquicos variados, por tanto, con una estructura piramidal enorme y con grandes problemas prácticos.

A partir de la década de los años 80, el Estado Mexicano se ha enfrentado a una crisis derivada de la intervención en la economía, el excesivo endeudamiento externo, la escasez de recursos públicos, la apertura comercial, el aumento demográfico y el incremento de la demanda de servicios públicos.²¹

Por primera vez en el siglo XX fue necesario articular reformas constitucionales y legales para eficientar los procesos de la administración pública, buscando introducir criterios de racionalidad, eficacia y economía: “Se espera que la Administración Pública resuelva los problemas de su responsabilidad oportunamente y conforme a los principios de eficacia y eficiencia en su labor, es decir, haciendo un uso racional de los recursos a su disposición. Entendiendo por eficiencia a la idoneidad de la actividad dirigida a producir un resultado y por eficacia, la producción efectiva de este resultado”.²²

El ideal que operó detrás de estos procesos de reforma, es el modelo weberiano de la burocracia, cuyos principales supuestos para los servidores públicos son:

Los funcionarios sólo se deben a los deberes objetivos de su cargo, en jerarquía administrativa rigurosa, con competencias rigurosamente fijadas en virtud de un contrato, con calificación profesional que fundamenta su nombramiento, retribuidos con un sueldo fijo, que ejercen el cargo como su única o principal profesión, que tienen una carrera con perspectivas de ascensos, trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.²³

La crisis de la Administración Pública fue de tal magnitud que impactó en los tres ámbitos de gobierno y afectó a la sociedad; sus valores, una profunda carencia de moral y legitimidad de gobierno:

Los mexicanos empezamos a percibir, por los conflictos y las crisis, que el tiempo de gobierno que teníamos no estaba lo suficientemente legitimado ni disponía de los instrumentos necesarios para conducir y desarrollar a la sociedad.²⁴

21 Valls Hernández Sergio y Matute González Carlos. “Nuevo derecho administrativo”. Porrúa. México. D.F. 2011. p. 15.

22 Ibid. p. 3.

23 Weber Max. “Economía y Sociedad”. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1974. p. 176.

24 Valls Hernández Sergio y Matute González Carlos. “Nuevo Derecho Administrativo”. Porrúa. México. D.F. 2011. p. 1.

La primera gran reforma para hacer frente a la crisis de la Administración Pública se dio en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, en el contexto de lo que en ese entonces se denominó «renovación moral de la sociedad», con la expedición de la nueva Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de enero de 1983.

1.2.1 Planeación y racionalización

La Ley de Planeación fue de vital importancia para racionalizar a la Administración Pública, esa Ley, se acompañó de la reforma al artículo 26 de la CPEUM, publicada poco después, La exposición de motivos señalaba claramente la necesidad de racionalizar el ejercicio de la función pública:

A fin de contribuir eficazmente a lograr una renovación moral de la sociedad, la planeación democrática atenderá a la necesidad de que la función pública se desempeñe con eficiencia y probidad, procurando que estos principios se extiendan a todos los sectores sociales y a todos los aspectos del quehacer nacional.

El eje del nuevo modelo fue un Plan Nacional de Desarrollo bajo un esquema de participación de los sectores sociales y de responsabilidad de la Administración Pública, tal como se propone en la exposición de motivos: *El Plan Nacional de Desarrollo expresará el compromiso general en materia de desarrollo económico y social que asuma el Titular del Ejecutivo Federal para el periodo que le corresponda y deberá formularse, aprobarse y publicarse durante los primeros seis meses de su administración. Esta disposición es congruente con la necesidad de cortar oportunamente con las definiciones fundamentales que normarán la acción administrativa pública.*²⁵

La Ley previó la figura de Programas Sectoriales, estableciendo objetivos, prioridades y políticas para definir el desempeño de las actividades de los sectores administrativos, incluyendo estimaciones de recursos, instrumentos y los responsables de su ejecución. Se estableció que el Plan, para su ejecución requiere de programas anuales, contemplando aspectos administrativos y de política económica y social, con esa Ley se sentaron las bases jurídicas para racionalizar y regular la planeación del desarrollo nacional, lo cual no es un hecho menor.

Durante la década de los noventa fue necesario profundizar el proceso de reforma del Estado y la modernización de la gestión pública. El Plan Na-

25 Exposición de motivos de la iniciativa que expide la Ley de Planeación. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/leg/leg27.pdf>

cional de Desarrollo 1995-2000 fue el punto de partida para la elaboración del Programa de Modernización de los Servicios Públicos. En 1997 se inició la Reforma al Sistema Presupuestario con el objetivo de vincular las metas de las políticas públicas con el presupuesto. La reforma incluía dos nuevos componentes: la Nueva Estructura Programática y el Sistema de Evaluación.

1.2.2 El nuevo régimen para los servidores públicos

En el contexto de la renovación moral de la sociedad, impulsada por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado el 28 de diciembre de 1982, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional al Capítulo Cuarto, la cual representó un avance fundamental en la materia. La reforma al artículo 108 estableció con claridad que por servidor público se reputarían los representantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y toda persona que desempeñara un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; se estableció que los servidores públicos serían responsables por actos y omisiones en que incurrieran en el desempeño de sus funciones.

La reforma al artículo 109 constitucional previó que: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidades”. A su vez, el artículo 113 reformado estableció que “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones”. Esta reforma fue el marco regulatorio bajo el cual se expidió la nueva Ley.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que fue publicada el 31 de diciembre de 1982, en el *Diario Oficial de la Federación*, reglamentó el Título Cuarto Constitucional; en la Ley se establecieron los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a ser observados en el desempeño del empleo, cargo o comisión.

Además en esa ley se establecen como principales obligaciones de los servidores públicos:

Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio prestado o que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público; y desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado otorga.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos preveía las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas, estableciendo como sanciones por falta administrativa: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Así mismo estableció unidades específicas en las dependencias y entidades de la Administración Pública para que cualquier interesado pudiera presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La Ley en comento estableció el registro patrimonial de los servidores públicos obligatorio para el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Paraestatal, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, y los Tribunales Administrativos y del Trabajo.

La administración del presidente Miguel de la Madrid realizó una importante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con funciones de control y evaluación gubernamental, auditoría, recepción y registro de declaración patrimoniales, e investigación y sanción de actos omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas; dicha reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1982.

Durante la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se transformó la Secretaría de la Contraloría General de la República para conformar la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual tuvo funciones adicionales respecto a la Administración Pública Federal como fueron autorizar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones y establecer normas, políticas y li-

neamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal.

En el ámbito del servicio público el 13 de marzo de 2002, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta Ley contempló un Título Cuarto, sobre las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público. El artículo 48 de la nueva Ley previó establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberían observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; y contempló la obligación de prever las conductas indebidas de los servidores públicos. El artículo 49 determinó la emisión de un Código de ética con reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, imperara una conducta digna que respondiera a las necesidades de la sociedad y que orientara su desempeño en las situaciones específicas que se les presentaran, propiciando, una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El 31 de julio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Oficio Circular por el que se dio a Conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, el cual contemplaba como principios: bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo.

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

1.2.3 Fiscalización y rendición de cuentas

Por otro lado en lo relativo a la fiscalización de los recursos públicos, el 30 de julio de 1999 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma al artículo 79 Constitucional, con la que se creó la entidad Superior de Fiscalización de la Federación como una instancia con autonomía técnica y de gestión, facultada para fiscalizar los ingresos y los egresos, así como la supervisión de la aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de las entidades federales. Además, se establecieron las facultades de la Cámara de Diputados en lo relativo a la revisión de la Cuenta Pública.

El 7 de mayo de 2008 se publicó una reforma constitucional con la que se especificaron diversos aspectos relacionados con la fiscalización de la cuenta pública.

En el párrafo segundo de la fracción VII se establecía claramente que:

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

En 1999 el Congreso de la Unión reformó el artículo 79 Constitucional con lo que se creó la entidad Superior de Fiscalización de la Federación como la instancia facultada para fiscalizar los ingresos y los egresos, así como la supervisión de la aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de las entidades federales.

En 2000 se publicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación la cual establecía las reglas para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. El 30 de marzo de 2006 se publicó en el Diario Oficial la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que estableció un vínculo entre la planeación-programación-presupuestación mediante la planeación estratégica y la creación del sistema de Evaluación del Desempeño.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue abrogada por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2009. La nueva Ley prevé los mecanismos y plazos para la fiscalización de la Cuenta Pública. Se prevé como objetivos de la fiscalización: evaluar los resultados de la gestión financiera; comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ajustó a los criterios señalados en los mismos; y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Las entidades fiscalizadas previstas por la Ley son:²⁶

Poderes de la Unión, entes públicos federales y órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o

²⁶ Artículo 4, fracción IX. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016

cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la ley de la materia y aun cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines.

Entre las principales atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación están:²⁷

Establecer lineamientos técnicos y criterios para las auditorías y su seguimiento; evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales; verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren manejado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados; verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados; solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; fiscalizar los recursos públicos federales que las entidades fiscalizadas de la Federación, hayan otorgado con cargo a su presupuesto a entidades federativas, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, municipios, fideicomisos, fondos, mandatos o, cualquier otra figura análoga; investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita; efectuar visitas domiciliarias; formular recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno; fincar las responsabilidades e imponer las sanciones correspondientes a los responsables, por el incumplimiento a sus requerimientos de información en el caso de las revisiones que haya ordenado; y practicar auditorías, mediante visitas o inspecciones, solicitando información y documentación.

1.2.4 Transparencia

La transparencia era en el siglo XXI uno de los grandes pendientes de la agenda pública. El primer logro significativo en el tema se dio a raíz de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, esta Legislación apareció de forma relativamente tardía, si consideramos que Colombia expidió su Ley relativa en 1888, Estados Unidos en 1966 y Canadá en 1983.

²⁷ Artículo 17 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016

La nueva Ley estableció la garantía de acceso a la información en posesión del Poder Ejecutivo Legislativo Federal y del Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los Órganos Constitucionales Autónomos; y los Tribunales Administrativos Federales.

Así mismo, se previó la constitución de Comités de Información en todas las dependencias y entidades. Dichos Comités tienen entre sus principales funciones las de realizar gestiones para localizar documentos administrativos en los que conste la información solicitada; coordinar y supervisar acciones para proporcionar información; instituir procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información, y elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad.

La nueva Ley contemplaba la puesta a disposición del público en general de toda aquella información que no sea clasificada o reservada, lo que incluye, entre otras, la siguiente: la estructura orgánica y las facultades de cada unidad administrativa de la dependencia o entidad; el directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento; la remuneración mensual por puesto: las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; los trámites, requisitos y formatos; la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución; los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal; el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales; las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos; las contrataciones que se hayan celebrado; las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; así como los informes que se generen.

Con la Ley se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como “un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades; el Instituto quedaba integrado por cinco comisionados propuestos por el Ejecutivo Federal, pero sujetos a la objeción de la Cámara de Senadores; se previó que los comisionados durarían en su encargo siete años y sólo podrían ser removidos cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones constitucionales. La Ley determinó que el IFAI no estaría subordinado a autoridad alguna y adoptaría sus decisiones con plena independencia. Por último la Ley previó la protección de los datos personales estableciendo que no se podrán difundir o comercializar.

De gran relevancia en materia de transparencia, fue la reforma al artículo 6 constitucional publicada en el DOF el 7 de febrero de 2014.

Art. 6

VIII.- La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

De esta forma, el 4 de mayo de 2015 la transparencia y la rendición de cuentas en nuestro país es tomada en cuenta con la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ley de última generación armonizada a la reforma constitucional, que permitirá al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) se consolide como una institución autónoma, independiente y ciudadana, con nuevas atribuciones, un catálogo mayor de sujetos obligados y la posibilidad de vigilar el cumplimiento del mandato constitucional que estipula que todas las personas físicas y morales que reciban recursos públicos deberán rendir cuentas de manera abierta y de cara a la sociedad, dejando atrás al IFAI.

1.3 Conceptos y tendencias de la nueva gestión pública

Como se ha visto en el apartado sobre la crisis de la gestión pública tradicional y el rediseño institucional, la crisis de la administración pública motivó a una serie de medidas enérgicas bajo los postulados del Consenso de Washington. Este consenso llamado así por el economista John Williamson en 1989 postulaba una serie de medidas para enfrentar la crisis, entre las que se encontraban: la reducción del sector público, la disminución del endeudamiento, déficit del sector público bajo en términos del Producto Interno Bruto, liberalización del comercio internacional, privatización de empresas estatales, reformas tributarias, tipos de cambio sujetos al régimen de libre flotación y desregulación.

A las medidas implementadas bajo los principios del consenso de Washington a partir de la década de los ochenta se les ha puesto la etiqueta de liberales. Para autores como Luis F. Aguilar Villanueva “las reformas liberales han fracasado en su intento de disminuir de manera significativa la pobreza y la inequidad dentro de los países. Se impone entonces una agenda de “reformas institucionales” en materias como el sector financiero, las instituciones judiciales, la educación y la administración pública, para que los gobiernos estén en condiciones de enfrentar los retos de la cuestión social. Específicamente, en el campo administrativo, es hora de transitar del llamado modelo jerárquico de la administración” a la Nueva Administración Pública, un paradigma administrativo a compartir por los gobiernos, tal como lo hicieron en política económica”.²⁸

La Nueva Gestión Pública es una corriente administrativa que busca racionalizar el actuar de los gobiernos con base en una serie de principios para el mejor desempeño de las autoridades. Una de las primeras obras en postular un nuevo enfoque para los gobiernos, más cercano a la lógica empresarial que a la dinámica del poder propia del juego político fue *Reinventing Government* de Osborne y Gaebler. Este libro de gran éxito puso de relieve la necesidad de pensar al gobierno bajo un nuevo paradigma, basado en la eficacia, la eficiencia y la economía: “Para Osborne y Gaebler [...] el enfoque de la Nueva Gestión Pública representa un “nuevo paradigma global” y precisamente la transición hacia este nuevo paradigma para estos dos autores, inevitable”.²⁹

En 1997, una excelente compilación de textos anglosajones, realizada por Brugué y Subirats, presentaba a la Nueva Gestión Pública como un enfoque de transición de la vieja administración pública, hacia un modelo que centra más la importancia en los resultados y en la responsabilidad; en organizaciones, recursos y condiciones contractuales más flexibles y en técnicas de evaluación del rendimiento de los recursos humanos...³⁰

El paradigma de la “Nueva Gestión Pública representó un cambio trascendental de la perspectiva tradicional de la administración pública, hacia un modelo que pone énfasis en los resultados y que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional”.³¹

28 Aguilar Villanueva Luis F. “Gobernanza y Administración Pública”. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 2006. p. 121.

29 Moyado Estrada Francisco. “Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública. Oportunidades para Mejorar el Desempeño de la Administración Pública en México”. Géminis Editores e Impresores. México D.F. 2014. p. 40.

30 Ibid. p. 39

31 Ibid. p. 40.

La escuela de la Nueva Gestión Pública (NGP) se nutre del ímpetu inicial que busca una reforma de las administraciones públicas, los tópicos más representativos de la Nueva Gestión Pública ³² son:

La disminución en el crecimiento del gobierno tanto en lo relativo al crecimiento de la plantilla de personal como al aumento del gasto público. Esta preocupación obedece al crecimiento desmedido de las administraciones públicas que acompañó a las promesas del Estado de bienestar o al uso del sector público como una agencia de empleos del partido en el poder. Lo que en el fondo se postula es que las administraciones no son más eficaces por contar con más servidores públicos, sino con mejores procesos y sistemas.

El cambio hacia la privatización o la prestación subsidiaria de servicios públicos. Este eje de la NGP se basa en el hecho de que no necesariamente el sector público presta servicios de forma más eficiente y económica y que en ocasiones inclusive, el sector privado lo puede hacer bajo criterios de racionalidad administrativa y eficiencia en el gasto público. Este postulado ha llevado a la concesión al sector privado de servicios como transporte y provisión de agua o a asociaciones público privadas. No obstante, hay que considerar que: “si bien el proceso de asimilación de modelos del sector privado, hacia la gestión pública, es inevitable; debe considerar los mecanismos más adecuados de incorporación, para hacerlos congruentes con la cultura y los principios de la función pública; pues si no se produce esa adaptación, el proceso se reduce a una simple imitación de la gestión privada, justo cuando la nueva gestión pública requiere, en este sentido, más esfuerzos de innovación”.³³

El desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de la información, producción y distribución de servicios públicos. Parte importante de esta agenda es la promoción del gobierno digital y abierto, lo que implica la realización a través de portales de trámites que antes se realizaban de forma presencial. Un buen ejemplo de esta nueva práctica es la habilitación del portal CompraNet y la realización de trámites preponderantemente fiscales a través de la Firma Electrónica Avanzada (FIEL).

La Nueva Gestión Pública postula también la necesidad de profesionalizar las administraciones públicas a partir de legislaciones sobre servicio profesional de carrera evitando así el control discrecional de las nóminas y una más expedita rendición de cuentas por parte de los servidores públicos con la expedición de leyes en materia de responsabilidades, transparencia y fiscalización.

Se han buscado nuevos diseños de las políticas a partir de la implementación de paradigmas como el marco lógico y el modelo lógico que definen metas, objetivos e indicadores de éxito expresados en términos cuantitativos.

³² Ibid pp. 42-43.

³³ Ibid. p. 16.

El marco lógico es una herramienta que facilita la identificación, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Las etapas del marco lógico son: analizar la situación para desarrollar una visión de la situación deseada y seleccionar las estrategias que se aplicarán para conseguirla; convertir el plan operativo práctico para la ejecución que normalmente se deriva en un plan operativo global y un plan operativo anual.

Como herramientas analíticas, para el desarrollo del marco lógico se desarrollan los árboles de problemas y de soluciones. El resultado del marco lógico es una matriz que concentra Los objetivos globales (fin) y específicos (propósito), los resultados (componentes) y las actividades. Así mismo se señala la lógica de intervención, que plasman las principales estrategias o acciones para cada objetivo resultado o actividades, así como los indicadores, las fuentes de verificación y las diversas hipótesis que se refieren a aquellos factores que pueden afectar para el logro de los objetivos, resultados o actividades.

Así, con base en las herramientas antes descritas, la agenda de la nueva gestión pública enfatiza el control de los resultados a partir de la asignación de recursos e incentivos, vinculados a la medición del desempeño con lo que se pretende disolver el extenso centralismo burocrático y la necesidad de enfatizar el uso de los recursos públicos para disminuir los costos directos.

En el fondo, el objetivo de la NGP es hacer competitivo al sector público, erradicando también el estilo vertical de administración en aras de una mayor flexibilidad en la contratación y otorgamiento de incentivos.

Como conclusión de este apartado se pueden constatar los esfuerzos realizados para promover un nuevo diseño de la Administración Pública con base en cuatro ejes: racionalización de la planeación, profesionalización del servicio público, fiscalización y transparencia y rendición de cuentas.

Los principales aspectos de la Nueva Gestión Pública que han sido detallados en este apartado serán el parámetro para desarrollar un modelo que permita analizar las adquisiciones, arrendamientos y servicios, tal como se plantean en el marco jurídico de las Cámaras del Congreso de la Unión y en los procesos que se llevaron a cabo de 2012 a 2015.

En el siguiente capítulo se describirá el proceso de adquisiciones tal como se encuentra establecido en la Ley de la materia y en las normas de las Cámaras, para contrastar las diferencias que hay entre ellos. Asimismo, se realizará un estudio de Derecho Comparado para valorar en qué medida los procesos realizados en otros países de América Latina son o no diferentes.

Capítulo II

El proceso de adquisiciones en el sector público

2.1 Las adquisiciones, arrendamientos y servicios en el Derecho Comparado

De manera similar al estado que guarda la teoría de la administración pública en el Poder Legislativo, en la legislación internacional en la materia es amplia cuando se trata del Poder Ejecutivo, pero no existen mayores referencias en la legislación aplicable a los Congresos nacionales. No obstante, los principios, criterios, procedimientos y normas, son perfectamente aplicables, por analogía, a las legislaturas, ya que como hemos visto a lo largo de este trabajo, realizan funciones administrativas sustantivas para apoyar sus procesos de producción del derecho y control del Poder Ejecutivo y del Judicial.

Para efectos prácticos, limitaremos este apartado al estudio de la legislación vigente para Argentina, Bolivia, Colombia y Costa Rica, que son de los países que tienen las legislaciones más completas en la materia.³⁴

En **Argentina**, el Decreto 1023/2001 es el marco jurídico genérico que regula las adquisiciones, compras y arrendamientos. El Decreto de Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional prevé como objetivo del régimen de contrataciones “que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible, como así también la venta de bienes al mejor postor, coadyuvando al desempeño eficiente de la Administración y al logro de los resultados requeridos por la sociedad”.³⁵

Los principios generales que establece la norma son:³⁶

34 Banco Interamericano de Desarrollo. *Legislación, Reglamentos y Procedimientos Nacionales de Compras del Sector Público en las Américas*.

35 Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. Argentina Artículo 1.

36 *Ibid.* Artículo 3.

- Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación.
- Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes.
- Transparencia en los procedimientos.
- Publicidad y difusión de las actuaciones.
- Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos.
- Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes.

Asimismo, “La adjudicación deberá realizarse en favor de la oferta más conveniente para el organismo contratante, teniendo en cuenta el precio, la calidad, la idoneidad del oferente y demás condiciones de la oferta”.³⁷

Con respecto a las estructuras administrativas, la ley prevé que será la Oficina Nacional de Contrataciones, la cual “tendrá por función proponer políticas de contrataciones y de organización del sistema, proyectar normas legales y reglamentarias, dictar normas aclaratorias, interpretativas y complementarias, elaborar el pliego único de bases y condiciones generales, diseñar e implementar un sistema de información, ejercer la supervisión y la evaluación del diseño y operatividad del sistema de contrataciones y aplicar las sanciones”.³⁸

Los procedimientos previstos para la contratación son: licitación o concurso público, subasta pública, licitación o concurso abreviado y contratación directa. Las licitaciones podrán ser de etapa única o múltiple, y nacionales o internacionales.

La licitación o concurso público se da cuando “el llamado a participar esté dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes con capacidad para obligarse y será aplicable cuando el monto estimado de la contratación supere el mínimo que a tal efecto determine la reglamentación”.³⁹

La subasta pública se dará para la Compra de bienes muebles, inmuebles, semovientes, incluyendo objetos de arte o de interés histórico y para la venta de bienes propiedad del Estado nacional.

La licitación o el concurso serán abreviados si el llamado a participar está dirigido exclusivamente a proveedores que se hallaren inscritos en la base de

37 Ibid. Artículo 15.

38 Ibid. Artículo 23, inciso a).

39 Ibid. Artículo 25, inciso a).

datos que diseñará, implementará y administrará el Órgano Rector, y serán aplicables cuando el monto estimado de la contratación no supere al que se fije para tal efecto.⁴⁰

La contratación directa se dará, entre otros, en los siguientes casos: cuando de acuerdo con la reglamentación no fuere posible aplicar otro procedimiento de selección; para realización o adquisición de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas que sean los únicos que puedan llevarlas a cabo; en la contratación de bienes o servicios cuya venta fuere exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que sólo posea una determinada persona física o jurídica; cuando una licitación o concurso hayan resultado desiertos o fracasaren; cuando probadas razones de urgencia o emergencia impidan la realización de otro procedimiento de selección en tiempo oportuno; cuando el Poder Ejecutivo haya declarado secreta la operación contractual por razones de seguridad o defensa nacional.⁴¹

En **Bolivia** las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios son de aplicación general en el sector público, a la administración central, a las entidades descentralizadas, empresas públicas, prefecturas y gobiernos municipales. En Ley se prevé crear un Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios, entendido como “el conjunto interrelacionado de principios, elementos jurídicos, técnicos y administrativos, que regulan el proceso de contratación de bienes, obras, servicios generales y servicios de consultoría”.⁴²

El órgano rector es el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que entre otras cosas revisa, actualiza, emite y difunde las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios; también vigila la adecuada aplicación de las Normas y administra los Sistemas de Contrataciones Estatales.⁴³

Los principios que prevé la Ley son:

- Solidaridad: los recursos públicos deben favorecer a todos los habitantes.
- Participación: se prevé el derecho de todos a participar en los procesos de contratación de bienes y servicios.
- Control social: todos tienen el derecho de velar por la correcta ejecución de los recursos públicos, resultados, impactos y la calidad de bienes y servicios públicos.

40 Ibid. Artículo 25, inciso c).

41 Ibid. Artículo 25, inciso d)

42 *Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, Bolivia DS N° 181, 28 de junio de 2009.* Artículo 12.

43 Ibid. Artículo 9.

- Buena fe: “Se presume el correcto y ético actuar de los servidores públicos y proponentes.
- “Economía. Los procesos de contratación de bienes y servicios, manejo y disposición de bienes, se desarrollarán con celeridad y ahorro de recursos;
- “Eficacia. Los procesos de contratación de bienes y servicios, manejo y disposición de bienes, deben permitir alcanzar los objetivos y resultados programados;
- “Eficiencia. Los procesos de contratación de bienes y servicios, manejo y disposición de bienes, deben ser realizados oportunamente, en tiempos óptimos y con los menores costos posibles;
- “Equidad. Los proponentes pueden participar en igualdad de condiciones, sin restricciones y de acuerdo a su capacidad de producir bienes y ofertar servicios;
- “Libre Participación. Las contrataciones estatales deben permitir la libre participación y la más amplia concurrencia de proponentes, a través de mecanismos de publicidad, con el objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad;
- “Responsabilidad. Los servidores públicos en lo relativo a la contratación, manejo y disposición de bienes y servicios, deben cumplir con toda la normativa vigente y asumir las consecuencias de sus actos y omisiones en el desempeño de las funciones públicas;
- “Transparencia. Los actos, documentos y la información de los procesos de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios, son públicos”.⁴⁴

En lo relativo a las modalidades de contratación se dan los siguientes supuestos:

- Modalidad de contratación menor.
- Modalidad de apoyo nacional a la producción y empleo.
- Modalidad de licitación pública.
- Modalidad de contratación por excepción.
- Modalidad de contratación por desastres y/o emergencias.

44 Ibid. Artículo 3.

- Modalidad de contratación directa.⁴⁵

Los límites previstos para la compra de bienes, servicios y obras son:

- Contratación menor, con límite máximo de \$20.000 Bolivianos (hasta \$4.000 dólares).
- Invitación directa, de \$20.001 hasta \$600.000 Bolivianos (desde \$4.001 hasta \$120.000 dólares)
- Licitación pública nacional/internacional, desde \$1,000,000 Bolivianos en adelante. (desde \$200 dólares en adelante).⁴⁶
- Apoyo nacional a la producción y empleo, desde \$20,000 Bolivianos hasta \$1,000,000 de Bolivianos (\$200,000 dólares).⁴⁷
- Las contrataciones por excepción, por emergencia y directa no contemplan limitación de monto.

Para la contratación menor se deben dar además los siguientes supuestos: no se requiere cotizaciones ni propuestas; no se sujetan a plazos; los bienes y servicios deben reunir condiciones de calidad; deben efectuarse considerando criterios de economía para la obtención de los mejores precios de mercado; y deben efectuarse a través de acciones inmediatas, ágiles y oportunas.⁴⁸

En el caso de la licitación pública los plazos son de un mínimo de 15 días para la nacional y de un mínimo de 20 días para la internacional.⁴⁹

Grosso modo el proceso de licitación es el siguiente:⁵⁰

- El proceso inicia con la publicación de la convocatoria.
- Se aprueba el documento base de contratación.
- Se da la apertura pública y lectura de precios ofertados.
- Se elabora el Informe de Evaluación y Recomendación de Adjudicación o Declaratoria Desierta.

45 *Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, DS N° 181, 28 de junio de 2009.* Capítulo IV.

46 Cf. Banco Interamericano de Desarrollo. Op. Cit.

47 *Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, DS N° 181, 28 de junio de 2009.* Artículo 55.

48 *Ibid.* Artículo 54.

49 *Ibid.* Artículo 61.

50 *Ibid.* Artículo 62.

- Se da la notificación.
- Se da la concertación de mejores condiciones técnicas, cuando corresponda.
- Se suscribe el contrato.

La contratación por excepción se da, entre otros, bajo los siguientes supuestos:⁵¹

- Cuando exista un único proveedor.
- Cuando los servicios de consultoría requieran de una experiencia o especialización que sólo pueda ser realizada por un único Consultor.
- Compra de semovientes por selección.
- Compra de alimentos frescos y perecederos.
- Adquisición de obras de arte.
- En la contratación de maquinaria y equipo reacondicionado para el Ministerio de Defensa para las Fuerzas Armadas y el Comando de Ingeniería del Ejército.
- Cuando una convocatoria internacional, hubiese sido declarada desierta por segunda vez.
- Cuando una convocatoria nacional, hubiese sido declarada desierta por tercera vez.
- En lo relativo a la modalidad de contratación directa no se establece límite de cuantía y sólo se da, bajo supuestos como:
- Se trate de bienes con tarifas únicas y reguladas por el Estado.
- Sea de servicios públicos como energía eléctrica, agua y otros de naturaleza análoga.
- Para el arrendamiento de inmuebles para funcionamiento de centros educativos o de salud.
- Para el arrendamiento de inmuebles para funcionamiento de oficinas de entidades públicas.
- En el caso de adquisición de pasajes aéreos de aerolíneas en rutas nacionales.

51 Ibid. Artículo 65.

- Para la suscripción a medios de comunicación escrita o electrónica.
- En la adquisición de repuestos del proveedor.
- Para el transporte para la tropa de la Policía Boliviana y de las Fuerzas Armadas.
- Bienes y Servicios locales para Municipalidades con Elevados Índices de Pobreza.

En Colombia la legislación aplicable es la Ley 80 de 1993, la cual unificó el régimen de contrataciones públicas: "... dicha ley se aplica a todos los organismos y entidades públicas del nivel central y descentralizado: nación, departamentos, regiones, provincias, territorios indígenas, distritos, municipios, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios y los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta".⁵²

En Colombia el régimen de contratación es descentralizado, por lo que "no existe un solo ente encargado de la celebración de contratos, sino que cada entidad competente, según sus necesidades, requerimientos de servicio y recursos presupuestarios, los puede celebrar".⁵³

La licitación pública abierta es el procedimiento general para la adquisición de bienes y servicios a través del procedimiento de licitación. No obstante por excepción se puede dar la contratación directa cuando se trate de casos de menor cuantía; interadministrativos; para la prestación de servicios profesionales o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídica; en arrendamiento o adquisición de bienes; por urgencia manifiesta; cuando se declare desierta la licitación; en bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional o cuando no exista pluralidad de oferentes.⁵⁴

Los rangos para los diversos procedimientos son:

- "Los contratos de menor cuantía se celebran en forma directa y sin formalidades plenas.
- "Los contratos de menor cuantía se adjudican directamente, siguiendo el procedimiento establecido en la ley, el cual se asimila a la licitación selectiva o limitada.

⁵² Banco Interamericano de Desarrollo. Op. Cit.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Ley 80 de 1993.

- “Los contratos de mayor cuantía se adjudican previa licitación pública”.⁵⁵

Entre los principios que prevé la ley están los de:

- Economía que entre otras cosas prevé que los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.⁵⁶
- Responsabilidad que prevé que los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros, y que deberán responder por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.⁵⁷
- Reciprocidad entendiendo por tal que “el compromiso adquirido por otro país, mediante acuerdo, tratado o convenio celebrado con Colombia, en el sentido de que a las ofertas de bienes y servicios colombianos se les concederá en ese país el mismo tratamiento otorgado a sus nacionales en cuanto a las condiciones, requisitos, procedimientos y criterios para la adjudicación de los contratos celebrados con el sector público”.⁵⁸
- Transparencia que establece que la convocatoria pública, a través de licitación, selección abreviada y concurso de méritos, constituye la regla general para la elección de los contratistas.

En Costa Rica el marco jurídico de las compras es el Decreto Ejecutivo Número 25,515-MP, además la Ley de Contratación Administrativa, Ley Número 7.494 y el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa.

La Ley de Contratación Administrativa incluye todo tipo de contratación, entre lo que se encuentra el suministro de bienes, contratación de servicios, enajenación, arrendamiento y adquisición de bienes inmuebles, concesión de instalaciones públicas, concesión de gestión de servicios públicos y arrendamiento de equipo.⁵⁹

55 Banco Interamericano de Desarrollo. Op. Cit.

56 *Ley 80 de 1993*. Artículo 25.

57 *Ibid.* Artículo 26.

58 *Ibid.* Artículo 20.

59 *Idem.*

El órgano facultado para realizar las compras del gobierno central es la Proveduría Nacional, la cual forma parte del Ministerio de Hacienda.

La Ley de Contratación Administrativa excluye de su ámbito de aplicación los siguientes aspectos: relaciones de empleo, empréstitos públicos y otras actividades que por ley estén sometida a un régimen especial de contratación.⁶⁰

Los principios previstos en la Ley son:

- Eficacia y eficiencia: “Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales”.⁶¹
- Igualdad y libre competencia: “se respetará la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales. Los reglamentos de esta Ley o las disposiciones que rijan los procedimientos específicos de cada contratación, no podrán incluir ninguna regulación que impida la libre competencia entre los oferentes potenciales”.⁶²
- Publicidad: a los procedimientos se les dará publicidad por los medios correspondientes a su naturaleza, además de que todo interesado tendrá libre acceso al expediente de contratación administrativa y a la información complementaria.⁶³

Los procedimientos contemplados por la legislación son: licitación pública; licitación abreviada, contratación directa y remate. La Ley prevé que “La Administración podrá emplear procedimientos más calificados o rigurosos que el correspondiente, según el objeto o el monto del contrato, cuando convenga más a la satisfacción del fin público”.⁶⁴

La licitación pública se da en toda venta o enajenación de bienes, muebles o inmuebles, o en el arrendamiento de bienes públicos, salvo si se utiliza el procedimiento de remate y en los procedimientos de concesión de instalaciones públicas.⁶⁵

Grosso modo el procedimiento de licitación pública es el siguiente:

60 Ley de Contratación Administrativa. Artículo 2.

61 Ibid. Artículo 4.

62 Ibid. Artículo 5.

63 Ibid. Artículo 6.

64 Ibid. Artículo 28.

65 Ibid. Artículo 41.

- Se deben cumplir los requisitos previos de contratación.
- Se prepara el cartel de licitación, con las condiciones generales así como las especificaciones técnicas, financieras y de calidad.
- Se desarrolla un sistema de evaluación de las ofertas, orientado a que la administración escoja la oferta que satisfaga mejor el interés público.
- Se publica en la Gaceta la invitación a participar y se hacen públicos todos los trámites del procedimiento y el acceso a todos los estudios técnicos, preparados por la administración o para ella, incluso los registros y las actas de las audiencias que se celebren.
- El acto de adjudicación, deberá ser dictado en el plazo establecido en el cartel, no podrá ser superior al doble del plazo fijado para recibir ofertas. Dicho plazo podrá ser prorrogado por un período igual y por una sola vez, mediante resolución motivada.⁶⁶

En la licitación abreviada se invita a participar a un mínimo de cinco proveedores del bien o servicio, acreditados en el registro correspondiente.⁶⁷ Este registro se lleva en cada proveeduría institucional.

El remate "... podrá utilizarse para vender o arrendar bienes, muebles o inmuebles, cuando resulte el medio más apropiado para satisfacer los intereses de la Administración".⁶⁸

La contratación directa podrá darse cuando una licitación abreviada resulte infructuosa o dependiendo del presupuesto autorizado por el periodo comprenderá rangos que van de menos de cuarenta y dos millones trescientos mil colones hasta un millón trescientos mil colones.

Los resultados de este análisis se sistematizan en el siguiente cuadro:

66 Ibid. Artículos 42 y 42 bis.

67 Ibid. Artículo 45.

68 Ibid. Artículo 49.

Cuadro 3. Comparación de normas aplicables a adquisiciones, arrendamiento y servicios a nivel internacional

Criterio de comparación	Argentina	Bolivia	Colombia	Costa Rica
Objetivos de la legislación	Que las obras, bienes y servicios sean obtenidos con la mejor tecnología proporcionada a las necesidades, en el momento oportuno y al menor costo posible	Establecer los principios, normas y condiciones que regulan los procesos de administración de bienes y servicios y las obligaciones y derechos que derivan de éstos	Disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales	Regir la de contratación desplegada por los diversos órganos y entes públicos
Entidades que aplican o interpretan las normas	Oficina Nacional de Contrataciones	Ministerio de Economía y finanzas públicas	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Órganos de los Tres Poderes, Tribunales entes públicos no estatales y las empresas públicas
Tipos de estudios requeridos	NA	Análisis de factibilidad y avalúos	Estudio en el que se analice la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, acompañado, en su caso de diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad	NA
Formas de publicidad	Órgano oficial de publicación de los actos de gobierno, Internet	Sistema de Contrataciones Estatales	Diario Oficial	Boletín en el Diario Oficial que funcionará como sección especial dedicada exclusivamente a la contratación administrativa y uso de medios electrónicos

Continúa ...

Análisis de las normas de adquisiciones arrendamientos y contratación de servicios,
de las cámaras que integran el Poder Legislativo. Una propuesta para la homologación

Criterio de comparación	Argentina	Bolivia	Colombia	Costa Rica
Padrones	Base de datos para licitaciones o concursos abreviados	Registros de información en línea bajo la modalidad de usuario habilitado	Registro especial de inscritos clasificados por especialidades, grupos o clases de acuerdo con la naturaleza de los bienes o servicios ofrecidos	Había un registro de proveedores, pero fue derogado en 2006
Principios y criterios	Razonabilidad del proyecto, eficiencia de la contratación, concurrencia y competencia, transparencia, publicidad, responsabilidad de los agentes y funcionarios e igualdad de trato, precio, calidad e idoneidad del oferente	Solidaridad, participación, control social, buena fe, economía, eficacia, eficiencia, equidad, libre participación, responsabilidad y transparencia	Economía, eficiencia, equidad, costos ambientales, transparencia, responsabilidad, igualdad de condiciones, calidad, oportunidad y precio	Eficacia, eficiencia, igualdad, libre competencia, publicidad
Procedimientos	Licitación o concurso público, subasta pública, licitación o concurso abreviado y contratación directa	Contratación menor, apoyo nacional a la producción y empleo, licitación pública, contratación por excepción, contratación por emergencia, contratación directa	Licitación pública abierta y contratación directa	Licitación pública, licitación abreviada, remate y contratación directa
Participación de la sociedad civil	NA	Se prevé el principio de participación social, así como mecanismos de participación como puede ser el caso de la incorporación de productores locales para la contratación de alimentos	Se prevé la participación comunitaria por parte de asociaciones cívicas comunitarias de profesionales, benéficas o de utilidad común	NA
Convocatorias y bases	Se difunden por Internet	Se difunden un medio de circulación nacional, diarios locales u otro tipo de medios de comunicación	Diarios de amplia circulación en el territorio de jurisdicción de la entidad, o a falta de éstos, en otros medios de comunicación	Cartel de licitación pública y de licitación abreviada

Continúa ...

Criterio de comparación	Argentina	Bolivia	Colombia	Costa Rica
Mecanismos de aclaración	La reglamentación prevé cuáles actuaciones pueden ser susceptibles de observaciones e impugnaciones	Se prevé el recurso administrativo de impugnación	Impugnación por inconformidad con la calificación y clasificación de los inscritos, controversias contractuales	Recurso de objeción contra cartel de licitaciones, recurso de apelación

Fuente: elaboración propia con base en el *Decreto 1023/2001* de Argentina, las *Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios* de Bolivia, la *Ley 80 de 1993* de Colombia y la *Ley de Contratación Administrativa* de Costa Rica.

El análisis permite concluir que a pesar de que México cuenta con una legislación compleja en materia de compras, adquisiciones y arrendamientos, existen procedimientos, principios y criterios previstos en otras legislaciones que podrían ser de interés para generar una nueva normativa para el Congreso de la Unión.

Estos ámbitos de oportunidad, así como los aspectos sustantivos de la Nueva Gestión Pública son la base para la construcción de un modelo que permita analizar la normatividad vigente a detalle, con el objetivo de identificar sus carencias y limitaciones.

2.2 Principios, criterios y procedimientos de las adquisiciones, arrendamientos y servicios en el sector público

Para realizar el análisis de los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se construirá un modelo de análisis que asume como supuestos los principios propios de la Nueva Gestión Pública. Los capítulos anteriores consistieron en una descripción de algunos aspectos sustantivos tal como están contemplados en las respectivas normas, pero una mejor forma para determinar si hay áreas de mejora será mediante la construcción de un modelo ideal, que es el que se propondrá en este apartado.

En un primer momento habrá que considerar los principios y criterios a los que se sujetan los procesos de arrendamientos, adquisiciones y contrataciones. Los principios son postulados generales que orientan la acción, mientras que los criterios son cierto tipo de lineamientos que permiten determinar si una acción se apega o no a ellos. La diferencia entre principios y criterios es que estos últimos son susceptibles de más o de menos, es decir, son cuantificables, mientras que los principios son principalmente cualitativos.

Los principios que debe observar todo proceso de arrendamientos, adquisiciones y servicios contrataciones son:

- **Transparencia:** bajo los ideales del gobierno electrónico y abierto propugnados por la Nueva Gestión Pública, todos los aspectos del proceso deben estar sujetos al libre escrutinio público y constituirse en datos abiertos, con la única salvedad de que se pueda poner en riesgo la imparcialidad o la libre competencia en el proceso.
- **Eficacia:** consiste en el logro de las metas previstas en los planes y programas.
- **Eficiencia:** consiste en lograr las metas previstas haciendo uso de la menor cantidad de recursos posibles.
- **Libre competencia:** principio que postula la necesidad de contar con mercados perfectamente competitivos, en los que ningún oferente de bienes o servicios pueda establecer, por sí mismo, el precio de equilibrio.
- **Imparcialidad:** es la toma de decisiones en la que no se favorece a alguna opción en particular si no es bajo criterios de precio, calidad, oportunidad y mejores condiciones para el contratante.
- **Máxima publicidad:** consiste en realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda es pública y sólo por excepción, bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada.
- **Responsabilidad:** los servidores públicos deben cumplir de manera estricta con la normatividad vigente, así como observar los procedimientos, principios y otros aspectos de las convocatorias y bases y deberán responder ante las autoridades competentes por las faltas cometidas durante los procesos.

Los criterios que debe observar todo proceso de arrendamientos, adquisiciones y contrataciones son:

- **Precio:** los contratos deberán asignarse a quien asigne un precio comparativamente menor que sus contrapartes, siempre y cuando se observen los principios de eficacia y libre competencia y los criterios de calidad y oportunidad.
- **Calidad:** importante criterio que permite calificar la medida en que un bien y servicio cumple con estándares mínimos satisfactorios para realizar a plenitud los objetivos previstos en planes y programas.

- Oportunidad: criterio que permite determinar si la entrega del bien o servicio se hará en el tiempo establecido por las bases para la licitación o por los otros mecanismos de contratación.
- Mejores condiciones para el contratante: garantía de que quien ofrezca el bien o servicio es la opción que puede cumplir de la mejor manera con objetivos, metas, planes y programas.

Con base en el enfoque de reingeniería de procesos y en el empresarial de la administración pública de Osborne y Gabler se propone un modelo procesal en el que se desglosa el proceso administrativo en sus principales momentos: planeación, organización, dirección y control. El objetivo final es la transformación de procesos para mejorar la administración de los procesos en el Congreso de la Unión, con base en una nueva Ley.

Las dimensiones del cambio organizacional bajo el enfoque de reingeniería de procesos son:

La dimensión tecnológica, se altera porque la implantación de la reingeniería de procesos, a través de tecnologías de información, modifica los propios sistemas de información y afecta a la organización de los flujos de trabajo y la estructura organizativa, así como a las personas que se integran en esa estructura, que realizarán su trabajo en un entorno distinto, con la modificación de las relaciones con el resto de los miembros de la organización.

La dimensión organizativa, se ve afectada por cambios en la propia estructura, en las unidades de trabajo, control, centralización de la toma de decisiones, organización y gestión por procesos, roles y responsabilidades, medidas e incentivos, habilidades y conocimientos y cultura organizativa.

Finalmente, los cambios que van a afectar la dimensión humana son diversos; fundamentalmente los procesos de trabajo, lo que obliga a las personas a adquirir nuevos conocimientos y habilidades; establecer nuevas relaciones a través de los grupos de trabajo y la organización; tomar decisiones y asumir nuevos roles y responsabilidades; asimilar nuevos hábitos, valores.⁶⁹

En este apartado y en el siguiente capítulo nos limitaremos a los aspectos tecnológicos y organizativos, para efecto de poder plantear las áreas de oportunidad que una Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicio del Poder Legislativo, debe comprender.

69 Moyado Estrada Francisco. "Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública. Oportunidades para Mejorar el Desempeño de la Administración Pública en México". Géminis Editores e Impresores. México D.F. 2014.p.p 78-79

- Planeación, programación y presupuestación. El proceso de arrendamientos, adquisiciones y contrataciones debe comenzar con la determinación de planes anuales o plurianuales en los que se establezcan con claridad los objetivos y metas cuantificables. El proceso de planeación es la base para la presupuestación, bajo un esquema en el que las metas y su cumplimiento estén vinculadas al presupuesto anual o plurianual. La programación, por su parte, consiste en el establecimiento de las acciones, los recursos aplicables y los responsables bajo un esquema de Programa Anual de arrendamientos, adquisiciones y contrataciones.
- Tipología de la estructura organizacional. De gran relevancia para el análisis de los procesos es el tipo de estructuras que operan los mismos, las cuales pueden ser de staff, como comités o comisiones o línea funcionales basadas en organigramas tradicionales de tipo piramidal jerárquico. El tipo de estructura organizacional que opera los procesos es una señal importante de en qué medida la administración es más o menos horizontal.
- Esquema de toma de decisiones. La teoría administrativa ha desarrollado una serie de herramientas como rutas críticas y árboles de decisiones para racionalizar los procesos decisionales. En este apartado será de gran importancia valorar los tipos de instancias que toman las decisiones, si se trata de cuerpos colegiados y si estas decisiones son impugnables o no y por qué medios.
- Seguimiento, monitoreo y evaluación: después de la implementación de toda política es de vital importancia contar con mecanismos de seguimiento, instrumentos de monitoreo y criterios para evaluar la medida en que se han cumplido o no los objetivos y metas.

Como aspecto transversal a estos procesos se considera el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), dado que su uso es fundamental para realizar los ideales del gobierno electrónico.

Como parte del paradigma de la Nueva Gestión Pública el gobierno electrónico es una herramienta de la gestión gubernamental cuyo objetivo es mejorar las relaciones entre el gobierno y la población para prestar mejores servicios y hacer más eficiente la gestión, además de fomentar procesos de inclusión social.

De acuerdo a lo establecido en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, el uso de las TICs permitirá que la ciudadanía conozca lo que hace la administración pública, hacer más transparente la gestión y eliminar barreras de tiempo y espacio.

De ahí los dos objetivos que persigue el Derecho de acceso electrónico:

Un objetivo final y directo: reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las Administraciones Públicas y que contribuya también a hacer éstas más transparentes y respetuosas con el principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes.

Un objetivo estratégico e indirecto: promover la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo.⁷⁰

El modelo propuesto se sistematiza en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Modelo del proceso de adquisiciones, arrendamientos y servicios

Principios	Transparencia Eficacia Eficiencia Libre competencia Imparcialidad Máxima publicidad Responsabilidad
Criterios	Precio Calidad Oportunidad Mejores condiciones para el contratante
Aspectos procesales	
Planeación, programación y presupuestación	Uso de las TICs
Estructura organizacional	
Toma de decisiones	
Seguimiento, monitoreo y evaluación	

Fuente: elaboración propia con base en Eduardo Castellanos Hernández *El régimen jurídico de la administración del Poder Legislativo* y Francisco Moyado Estrada. *Gobernanza y calidad de la gestión pública: oportunidades para mejorar el desempeño de la administración pública en México* y CLAD *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*.

Así se observa que la ausencia de normativa para los Congresos de los demás países es una constante, quizás por su natura, quizás por ser un tema inédito, pero esta ausencia reglamentaria inhibe mejores procesos de contratación, debiendo destacar que con un marco normativo robustecido se debería privi-

70 CLAD. *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. p. 5. Recuperado de http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/161009_carta/iberoamericanagobierno20electronico.pdf.

legiar incorporar a esos procesos criterios como los de transparencia, eficacia, eficiencia, libre competencia, imparcialidad, máxima publicidad, fortaleciendo así el quehacer de los servidores públicos mediante un marco jurídico claro, sintetizado y actualizado.

2.3 Marco legal de las adquisiciones, arrendamientos y servicios en México

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el marco que regula las adquisiciones, arrendamientos y contratos del sector público. El texto original de la Constitución de 1917 establecía que: “Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública”.

A pesar de sus previsiones, el artículo 134 original dejaba un amplio margen a la asignación discrecional de obra pública, sin ningún tipo de especificaciones en cuanto a precio y calidad, así como sujeción a principios de economía, eficiencia y eficacia. De ahí que ante la crisis del sector público de la que se ha hablado en el apartado primero de este capítulo, se hiciera necesaria una reforma constitucional en el marco de la renovación moral de la sociedad impulsada por el ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una importante reforma constitucional que reformó íntegramente el artículo 134. El texto reformado establecía lo siguiente:

Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

“Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la eco-

nomía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución.

La reforma constitucional fue de importancia relevante, introdujo principios, procedimientos y criterios fundamentales para normar el proceso de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones. Se postularon los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez. En el aspecto procesal se preceptuó que las proposiciones que se presentaran debían ser solventes, entregarse en sobre cerrado, que sería abierto públicamente, y que deberían cumplir con el criterio de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad. Además se introdujo la fórmula “ las mejores condiciones para el Estado”, lo que fomentaba la libre competencia en los procesos de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones. Por último se obligaba a los servidores públicos a la observancia de los principios, procedimientos y criterios.

Las siguientes modificaciones al artículo 134 constitucional se dieron en el marco de la reforma política impulsada a principios de la administración del presidente Felipe Calderón y se publicaron en el Diario oficial de la Federación. Debido a su naturaleza (se trataba de una reforma política), *se reguló de manera principal la propaganda gubernamental*.

No obstante se adicionó un párrafo al artículo 134 en los siguientes términos:

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

El párrafo siguiente que se adicionó se refería a la propaganda gubernamental y el párrafo último previó que:

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

El 7 de mayo de 2008, se publicó una reforma al artículo 134 constitucional, en ella se modificaron los párrafos primero, segundo y quinto. En el párrafo primero se adicionaron explícitamente los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; en el párrafo segun-

do se adicionó que los resultados del ejercicio de los recursos económicos serían evaluados por las instancias técnicas que establecieran la Federación, los Estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignaran en los respectivos presupuestos.

El 29 de enero de 2016, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reformó el artículo 134 constitucional en específico los párrafos I, II, III y V, en donde recogen cambios relativos a la nomenclatura de la Ciudad de México.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 2000, esta Ley es reglamentaria del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene como finalidad regular las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza.

La Ley se aplica a las unidades administrativas de la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; la Procuraduría General de la República; organismos descentralizados; empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos; entidades federativas, municipios y entes públicos de unas y otros.

Las entidades que interpretan la Ley son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Función Pública. La Secretaría de la Función Pública realiza las siguientes funciones:

- Dicta disposiciones administrativas para el cumplimiento de la Ley, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de Hacienda y, en su caso, la de la Secretaría de Economía. Estas disposiciones se publican en el *Diario Oficial de la Federación*.
- Establece directrices para determinar los perfiles de puesto de los servidores públicos en materia de contrataciones públicas y las relativas a capacitación para el adecuado desempeño de sus funciones.
- Establece disposiciones de carácter general para determinar los bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado que, en forma consolidada, podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades con objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad.
- Promueve contratos marco, previa determinación de las características técnicas y de calidad acordada con las dependencias y entidades, mediante los cuales éstas adquieran bienes, arrendamientos o servicios, a través de la suscripción de contratos específicos.

- Implementa procedimientos de contratación consolidada de seguros para los servidores públicos y celebrar los contratos correspondientes.

La Secretaría de Economía dicta las reglas que deben observar las dependencias y entidades, derivadas de programas cuyo objetivo sea promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas empresas.

La Ley prevé que los titulares de las dependencias y órganos de gobierno de las entidades federativas serán los responsables de que en las adquisiciones, arrendamientos y servicios se observen criterios que promuevan la modernización y desarrollo administrativo, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades.

Se establece la necesidad de realizar estudios de costo beneficio para determinar la conveniencia de la adquisición de bienes muebles usados o reconstruidos, este estudio deberá demostrar a conveniencia de su adquisición comparativamente con bienes nuevos.

Para al arrendamiento de bienes muebles, deberán realizar los estudios de factibilidad a efecto de determinar la conveniencia para su adquisición.

De forma tajante se previene que los actos, contratos y convenios que las dependencias y entidades realicen o celebren en contravención a lo dispuesto por la Ley, serán nulos.

La Ley consigna que para la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, los sujetos obligados deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales; y a los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo se deberá considerar lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las disposiciones aplicables; también se establece que los recursos se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados.

Se establece que para la elaboración de los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y los que comprendan más de un ejercicio presupuestal las dependencias deberán considerar: las acciones previas, durante y posteriores a la realización de dichas operaciones; objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo; la calendarización física y financiera de los recursos; unidades responsables de su instrumentación; programas sustantivos,

de apoyo administrativo y de inversiones; la existencia en cantidad suficiente de los bienes; los plazos estimados de suministro; los avances tecnológicos incorporados en los bienes, y los planos, proyectos y especificaciones; normas aplicables; y requerimientos de mantenimiento de los bienes muebles.

Se obliga a que las dependencias y entidades pongan a disposición del público, a través del portal CompraNet y de su portal de Internet el Programa Anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios a más tardar cada 31 de enero.

También se prevé el establecimiento de comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, presididos por el Oficial Mayor o su equivalente. Estos Comités tendrán, entre otras, las siguientes funciones: revisar el programa y el presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como sus modificaciones, y formular las observaciones y recomendaciones convenientes; dictaminar previamente a la iniciación del procedimiento, sobre la procedencia de la excepción a la licitación pública; dictaminar los proyectos de políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios; analizar trimestralmente el informe de la conclusión y resultados generales de las contrataciones; autorizar la creación de subcomités de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Los Comités tendrán un Manual de integración y funcionamiento en el que se deberán observar las siguientes bases: cada Comité será presidido por el Oficial Mayor o equivalente; los vocales titulares tendrán nivel jerárquico mínimo de director general o equivalente; el número total de miembros del Comité deberá ser impar; el área jurídica y el órgano interno de control deberán asistir a las sesiones del Comité, como asesor, con voz pero sin voto; y el Comité deberá dictaminar en la misma sesión los asuntos que se presenten a su consideración.

La Ley prevé que las dependencias y entidades seleccionarán el procedimiento que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias.

Los procedimientos previstos son: licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa. Por regla general las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones, solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar las mejores condiciones al Estado.

Se prevé que previamente al inicio de los procedimientos de contratación las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado de

la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación.

Con respecto a las reglas de la licitación pública se prevé que:

- Inicia con la publicación de la convocatoria y concluye con la emisión del fallo.
- Los licitantes sólo podrán presentar una proposición en cada procedimiento de contratación.
- Iniciado el acto de presentación y apertura de proposiciones, las ya presentadas no podrán ser retiradas o dejarse sin efecto por los licitantes.

Con respecto a las reglas de la invitación a cuando menos tres personas se prevé que inicia con la entrega de la primera invitación y concluye con la emisión del fallo.

En ambos casos podrá asistir cualquier persona en calidad de observador, bajo la condición de registrar su asistencia y abstenerse de intervenir en cualquier forma en los eventos.

Las modalidades de la licitación pública son: presencial, electrónica y mixta. Se establece que para licitaciones por un monto superior a cinco millones de días de salario mínimo se tendrá un padrón de testigos sociales, seleccionados mediante convocatoria pública, emitida por la Secretaría de la Función Pública.

Los testigos sociales podrán proponer mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios; dan seguimiento al establecimiento de las acciones recomendadas y recomendaron derivadas de su participación en las contrataciones, y emitir al final de su participación el testimonio correspondiente.

Las licitaciones públicas podrán ser nacionales, internacionales bajo la cobertura de tratados e internacionales. Se prevé que en toda convocatoria a licitación pública deberá contener entre otra información:

- La descripción detallada de los bienes, arrendamientos o servicios.
- La fecha, hora y lugar de celebración de la primera junta de aclaración a la convocatoria a la licitación, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de aquella en la que se dará a conocer el fallo.
- Los requisitos que deberán cumplir los interesados en participar en el procedimiento, los cuales no deberán limitar la libre participación, concurrencia y competencia económica.

- La indicación respecto a si la contratación abarcará uno o más ejercicios fiscales.
- Los criterios específicos que se utilizarán para la evaluación de las proposiciones y adjudicación de los contratos.
- El señalamiento de las causas expresas de desechamiento, que afecten directamente la solvencia de las proposiciones.

Se establece que no se podrán establecer requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia y que la publicación de la convocatoria a la licitación pública se realizará a través de CompraNet y su obtención será gratuita.

Para las aclaraciones se contempla la existencia de una junta presidida por el servidor público designado por la convocante. Se prevé que las solicitudes de aclaración, podrán enviarse a través de CompraNet o entregarlas personalmente. Las proposiciones se entregarán en sobre cerrado con la oferta técnica y económica y podrán ser presentadas por dos o más personas que pueden constituir una sociedad.

El acto de presentación y apertura de proposiciones prevé el siguiente procedimiento:

- Se procede a la apertura, haciéndose constar la documentación presentada.
- Los licitantes elegirán a uno de ellos, que en forma conjunta con un servidor público rubricarán las partes de las proposiciones que previamente haya determinado la convocante.
- Se levantará acta que servirá de constancia de la celebración del acto de presentación y apertura de las proposiciones.

Se obliga a que los convocantes verifiquen que las proposiciones cumplan con los requisitos solicitados en la convocatoria a la licitación. Una vez realizada la evaluación de las proposiciones el contrato se adjudicará al licitante cuya oferta resulte solvente, porque cumple con los requisitos legales, técnicos y económicos establecidos en la convocatoria a la licitación y luego la convocante emitirá el fallo. Se prevé que también podrá declararse desierta una licitación cuando la totalidad de las proposiciones presentadas no reúnan los requisitos solicitados o los precios de todos los bienes, arrendamientos o servicios ofertados no resulten aceptables.

Como excepciones a las licitaciones públicas se prevén los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa. Ambos procedimientos deberán fundarse y motivarse, según las circunstancias que

concurrán en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado.

La invitación a cuando tres personas se dará cuando:

- No existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables o que en el mercado sólo exista un posible oferente.
- Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente.
- Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.
- Se realicen para fines militares o de la armada.
- Se haya rescindido un contrato adjudicado a través de licitación pública o se haya declarado desierta una licitación pública.
- Existan razones justificadas.
- Para las adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocados, semovientes.
- Para servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones.
- En el caso de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados.
- Para la adquisición de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización directa o para someterlos a procesos productivos.
- En adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables.
- En servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes.
- Si el objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo.
- Cuando se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales.

- Si se acepta la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago.
- Para las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares, y para la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco.

Además el importe de cada operación no deberá exceder los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación y la suma de las operaciones no deberá exceder del treinta por ciento del presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestario.

El procedimiento de invitación a cuando menos tres personas es el siguiente:

- Se difunde la invitación en CompraNet y en la página de Internet de la dependencia.
- Se da el acto de presentación y apertura de proposiciones con la presencia de un representante del Órgano Interno de Control.
- Se deberá contar con un mínimo de tres proposiciones susceptibles de analizarse técnicamente, para llevar a cabo la adjudicación.
- Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada operación atendiendo al tipo de bienes, arrendamientos o servicios requeridos.

Con respecto a los contratos la Ley establece que en las adquisiciones, arrendamientos y servicios deberá pactarse la condición de precio fijo. La convocatoria a la licitación, el contrato y sus anexos son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones.

Los contratos contienen, entre los principales aspectos, adicionales a los previstos en instrumentos similares: la indicación del procedimiento conforme al cual se lleva a cabo la adjudicación del contrato; la descripción pormenorizada de los bienes, arrendamientos o servicios objeto del contrato; los porcentajes de los anticipos que, en su caso, se otorgarían, los cuales no podrán exceder del cincuenta por ciento del monto total del contrato; los casos en que podrán otorgarse prórrogas para el cumplimiento de las obligaciones contractuales y los requisitos que deberán observarse; y los procedimientos para resolución de controversias, distintos al procedimiento de conciliación.

Los aspectos de información y verificación estipulan que las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría de la Función Pública, a la Secre-

taría y a la Secretaría de Economía, la información relativa a los actos y los contratos.

Se establece un sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios. Este sistema estará a cargo de la Secretaría de la Función Pública y contendrá:

- Los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios de las dependencias y entidades;
- El registro único de proveedores;
- El padrón de testigos sociales;
- La información derivada de los procedimientos de contratación, en los términos de esta Ley;
- Las notificaciones y avisos relativos a los procedimientos de contratación y de la instancia de inconformidades;
- Los datos de los contratos suscritos;
- El registro de proveedores sancionados, y
- Las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado.

El sistema debe tener un registro único de proveedores, el cual es permanente y estará a disposición de cualquier interesado.

En lo relativo a la verificación, se establece que la Secretaría de la Función Pública, podrá verificar, en cualquier momento, que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se realicen conforme a lo establecido en la Ley o en otras disposiciones aplicables, también podrá verificar la calidad de los bienes muebles. Se prevé que la Secretaría de Economía podrá verificar que los bienes cumplan con los requisitos relativos al grado de contenido nacional o a las reglas de origen o mercado.

La Ley tiene un título en el que se contemplan las infracciones y sanciones. La Secretaría de la Función Pública podrá sancionar a licitantes o proveedores que infrinjan la Ley. Las multas previstas son las siguientes:

- Multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en caso de que se infrinja la Ley.

- Multa equivalente a la cantidad de diez hasta cuarenta y cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en el caso de que los licitantes, injustificadamente y por causas imputables a los mismos, no formalicen contratos cuyo monto no exceda de cincuenta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes.

Además, la Secretaría de la Función Pública inhabilitará, temporalmente para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación o celebrar contratos, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:

- Los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a los mismos no formalicen dos o más contratos que les haya adjudicado cualquier dependencia o entidad en el plazo de dos años calendario.
- Los proveedores a los que se les haya rescindido administrativamente un contrato en dos o más dependencias o entidades en un plazo de tres años.
- Los proveedores que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios graves a la dependencia o entidad de que se trate; así como, aquellos que entreguen bienes o servicios con especificaciones distintas de las convenidas.
- Los proveedores que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia. Quienes contraten servicios de asesoría, consultoría y apoyo de cualquier tipo de personas en materia de contrataciones gubernamentales, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio son recibidas por servidores públicos.
- Cuando se determine que la inconformidad presentada fue promovida con el propósito de retrasar o entorpecer la contratación.

Para la imposición de sanciones la Secretaría de la Función Pública deberá considerar lo siguiente:

Los daños o perjuicios que se hubieren producido con motivo de la infracción; el carácter intencional de la acción u omisión; la gravedad de la infracción; y las condiciones del infractor.

Además se establece que las sanciones previstas en la Ley serán independientes de las de orden civil o penal. La única excepción a la imposición de sanciones es cuando hay causa de fuerza mayor o caso fortuito.

La Ley contempla mecanismos para la solución de controversias que se susciten a raíz de los procesos. Los mecanismos son la presentación de inconformidad, solicitud de suspensión, la conciliación y el arbitraje.

La instancia facultada para conocer de las inconformidades es la Secretaría de la Función Pública. Las inconformidades deberán presentarse por escrito y sólo lo podrá hacer quien haya resultado adjudicado, dentro de los seis días hábiles posteriores a aquél en que hubiere vencido el plazo establecido, se podrán promover contra los actos vinculados a los procedimientos de licitación pública o invitación a cuando menos tres personas y podrán referirse a: la convocatoria, el acto de invitación, el acto de presentación y apertura de proposiciones, el fallo, la cancelación de la licitación y actos u omisiones por parte de la instancia convocante.

También podrá promoverse la suspensión de los actos vinculados a los procesos de contratación cuando existan o pudieran existir actos contrarios a las disposiciones de la Ley. La suspensión podrá ser concedida o negada provisionalmente. La ley prevé que el acuerdo relativo a la suspensión contendrá las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para concederla o negarla.

El procedimiento de conciliación consiste en la presentación de una solicitud, por parte de los proveedores, las dependencias o entidades por desavenencias derivadas del cumplimiento de contratos o pedidos. El procedimiento se resuelve mediante una audiencia en la que la Secretaría de la Función Pública determinará los elementos comunes y los puntos de controversia y exhortará a las partes para conciliar sus intereses.

El compromiso arbitral se da respecto de aquellas controversias que surjan entre las partes por interpretación a las cláusulas de los contratos o por cuestiones derivadas de su ejecución. El arbitraje podrá preverse en cláusula expresa en el contrato o por convenio escrito posterior a su celebración.

La Ley establece además que las partes pueden convenir otros mecanismos de solución de controversias.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contiene disposiciones expresas con respecto al régimen de compras, adquisiciones y arrendamientos. La Ley establece que entre los sujetos obligados están: el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; y el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal.

La fracción XIII, del artículo 7 establece explícitamente que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

- a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
- b) El monto;
- c) El nombre del proveedor, con quien se haya celebrado el contrato, y
- d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

En lo que respecta a la fiscalización de los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación prevé en su artículo 12, fracción I, inciso a) que la fiscalización de la Cuenta Pública tiene como objeto evaluar *si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público.*

También se establece en el artículo 103, fracción IX, que la Unidad de Evaluación y Control de Gestión de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación podrá conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Con referencia a la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2012 esta ley quedará abrogada a partir del 19-07-2017 por el Decreto publicado en el DOF 18-07-2016, en el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Cámara de Diputados

En la Cámara de Diputados existe a nivel interno la “Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados”. Esta norma tiene como objetivo:

Regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza que realice la Cámara de Diputados.⁷¹

La norma comprende: adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; contratación de servicios relativos a bienes muebles; contratación de servicios de reconstrucción y mantenimiento de bienes muebles, maquila, seguros, transportación de bienes muebles o personas, limpieza y vigilancia; contratación de arrendamiento financiero de bienes muebles; de servicios profesionales, de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, excepto la contratación de servicios personales bajo el régimen de honorarios asimilados a sueldos; y adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, y prestación de servicios, cuya contratación genere una obligación de pago.⁷²

La contratación de servicios se realiza por la Unidad de Recursos Materiales y Servicios de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y el gasto para adquisiciones, arrendamientos y servicios deberá sujetarse a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Los procedimientos para contratar son: licitación pública, concurso por invitación a cuando menos 5 participantes, selección entre 3 cotizaciones y adjudicación directa.⁷³

Los montos para cada procedimiento son los siguientes:

- Licitación pública: para un importe mayor al equivalente a setecientos cincuenta salarios mínimos mensuales generales (SMMG) vigentes en el Distrito Federal, más el Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- Concurso por invitación a cuando menos cinco participantes: para un importe que se encuentre comprendido entre el equivalente a doscientos cuarenta salarios mínimos mensuales generales vigentes más un peso y setecientos cincuenta SMMG vigentes en el Distrito Federal, más el IVA.
- Selección entre tres cotizaciones: si el importe se encuentra comprendido entre el equivalente a ciento veinte salarios mínimos mensuales generales vigentes más un peso y doscientos cuarenta SMMG vigentes en el Distrito Federal, más el IVA.

71 "Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados". Compendio de la *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. julio de 2009*. Artículo 1.

72 Ibid. Artículo 27.

73 Ibid. Artículo 28.

- Por adjudicación directa: cuando el importe se encuentre comprendido entre el equivalente a ciento veinte salarios mínimos mensuales generales vigentes más un peso y doscientos cuarenta SMMG vigentes en el Distrito Federal, más el IVA.

La norma prevé que “En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, especialmente en lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega, forma y tiempo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías, debiéndose proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos a fin de evitar favorecer a algún participante”.⁷⁴

El procedimiento para la licitación es el siguiente:⁷⁵

- Mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten propuestas solventes.
- Las propuestas se hacen llegar en sobre cerrado deberá entregarse en el lugar de la celebración del acto de presentación y apertura de propuestas.
- El sobre será abierto públicamente en presencia de un representante de la Unidad de Recursos Materiales y Servicios, de la Unidad Legal y de la Contraloría, a fin de asegurar a la Cámara las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Las licitaciones públicas son nacionales, las convocatorias se publicarán por un día en el *Diario Oficial de la Federación*, en dos diarios de mayor circulación nacional y en la página de Internet de la Cámara.

Las convocatorias deben contener, entre los principales aspectos, los siguientes:⁷⁶ lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases de la licitación, el costo y forma de pago de las misma; fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de propuestas y de la junta de aclaración; indicación de que ninguna de las condiciones y propuestas podrán ser negociadas; descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios; lugar y plazo de entrega de los bienes o prestación del servicio; condiciones de pago y anticipos.

⁷⁴ Ibid. Artículo 28.

⁷⁵ Ibid. Artículo 29.

⁷⁶ Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados”. Compendio de la *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. julio de 2009*. Artículo 31.

Las convocatorias se publicarán un sólo día en el *Diario Oficial de la Federación* y en dos diarios de mayor circulación nacional; en la página de Internet de la Cámara se publicarán hasta la fecha límite para la venta de bases.⁷⁷

Las bases deberán ser claras y precisas y contener, entre otros aspectos:⁷⁸ forma en que deberá acreditar la existencia y personalidad jurídica del licitante, experiencia, capacidad técnica y financiera; fecha, hora y lugar de la junta de aclaraciones; señalamiento de que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación; requisitos que deberán cumplir quienes deseen participar, precisando cómo serán utilizados en la evaluación;⁷⁹ datos sobre si se otorgará anticipo; indicación de si la totalidad de los bienes o servicios serán adjudicados a un solo Proveedor o si hará mediante el procedimiento de abastecimiento simultáneo;⁸⁰ señalamiento de las licencias, autorizaciones y permisos.

El acto de presentación y apertura de las propuestas se sujetará al siguiente procedimiento:

- Una vez recibidas las propuestas en sobre cerrado, se procederá a su apertura.
- Por lo menos un licitante y cuatro servidores públicos rubricarán las propuestas técnicas presentadas.
- Se levantará el acta que servirá de constancia de la celebración del acto de presentación y apertura de las propuestas.
- Una vez hecha la evaluación de las proposiciones se adjudicará de entre los licitantes, a aquel cuya propuesta resulte solvente, porque reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la Convocante y garantiza satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones.

Cabe señalar que la convocatoria puede declararse desierta y se podrá expedir una segunda convocatoria.⁸¹

Como excepciones a la licitación pública se prevén los procedimientos de concurso por invitación a cuando menos cinco participantes, selección entre

77 Ibid. Artículo 32.

78 Ibid. Artículo 33.

79 Dentro de los criterios de evaluación, podrá establecerse el relativo al de costo beneficio, siempre y cuando sea definido, medible y aplicable a todas las propuestas.

80 La Unidad de Recursos Materiales y Servicios es la instancia facultada para distribuir entre dos o más proveedores la partida de un bien o servicio. Ibid. Artículo 42.

81 Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados". Compendio de la *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, julio de 2009*. Artículo 41.

tres cotizaciones o de adjudicación directa. Para ello se deben dar, entre otras, las siguientes condiciones:⁸²

- Cuando se trate de obras de arte, o bienes o servicios para los cuales no existan alternativos o sustitutos técnicamente razonables.
- Si existen circunstancias que puedan limitar el adecuado desarrollo de las actividades que se llevan a cabo en la Cámara o que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.
- Si se compromete información de naturaleza confidencial para la Cámara.
- Cuando derivado de caso fortuito o de fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido.
- Si se hubiere rescindido el contrato o convenio, o cancelado el pedido u orden de servicio respectivo por causas imputables al Proveedor que hubiere resultado ganador.
- Cuando se realicen dos procedimientos de licitación o concurso que hayan sido declarados desiertos.
- Si se trata de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones o capacitación por así convenir a los intereses de la Cámara.
- Cuando se trate de servicios profesionales prestados por una persona física.
- Si se trata de adquisiciones de bienes perecederos, productos alimenticios básicos, semiprocados, procesados, servicio de alimentación de personas y los bienes y servicios relacionados.
- Si se trata de cualquier servicio de transportación para el adecuado desarrollo que se lleven a cabo en la Cámara.

En lo relativo a sanciones, se prevé que la Cámara deberá pactar penas convencionales a cargo del Proveedor en caso de incumplimiento del contrato, convenio, pedido u orden de servicio y serán determinadas en función de los bienes o servicios no entregados o prestados oportunamente. “La pena convencional será del seis al millar por cada día natural de mora, de la o las partidas mencionadas, y hasta por un plazo máximo de atraso de veinte días naturales”.⁸³

82 Ibid. Artículo 44.

83 Ibid. Artículo 55.

También se prevé que la Cámara podrá una vez agotado el monto límite de aplicación de las penas convencionales podrá rescindir los contratos o convenios o cancelar los pedidos u órdenes de servicio. El procedimiento establecido es el siguiente:⁸⁴

- Se iniciará a partir de que al Proveedor o prestador de servicios le sea comunicado por escrito el incumplimiento para que en un término de cinco días hábiles, exponga lo que a su derecho convenga y aporte.
- Transcurrido el término se resolverá, considerando los argumentos y pruebas que hubiere hecho valer.
- La determinación de dar o no por rescindido el contrato o convenio o cancelado el pedido u orden de servicio, deberá ser debidamente fundada.
- Cuando se rescinda el contrato o convenio o se cancele el pedido u orden de servicio, se formulará el finiquito correspondiente.

Con respecto a los medios de impugnación la normatividad prevé dos mecanismos: la inconformidad y la controversia. La inconformidad se presenta por escrito ante la Contraloría dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que ocurra el acto o el inconforme tenga conocimiento de éste. En el escrito de inconformidad, el promovente manifestará los hechos que le consten relativo al acto o actos impugnados.⁸⁵

En caso de considerarse procedente la inconformidad, la Contraloría notificará de la misma a los terceros que pudieran resultar perjudicados y podrá suspender el procedimiento de contratación. La Contraloría emitirá la resolución respecto de la inconformidad en un plazo no mayor de treinta días hábiles.

Ahora bien la conciliación se prevé que las partes será firmado un el convenio, el cual será suscrito por la Unidad de Recursos Materiales y Servicios y por las Unidades Solicitantes y el quejoso, obligándose a su cumplimiento.⁸⁶

En lo que toca a las instancias de auditoría externa, la norma no las prevé, estableciendo claramente que la Contraloría de la Cámara será la instancia facultada para conocer del cumplimiento de la norma.

84 Ibid. Artículo 56.

85 Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados". Compendio de la *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. julio de 2009.* Artículo 64.

86 Ibid. Artículo 72.

Cámara de Senadores

En la Cámara de Senadores existen las Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas, las cuales fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 21 de septiembre de 2012. El objetivo de las normas es: “regular la operación a la que deberá sujetarse la Cámara en las contrataciones que celebre en materia de adquisición o arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de obra pública, en ejercicio del presupuesto de egresos para la Cámara”.⁸⁷

En las Normas se establece que: “las adquisiciones comprenderán los contratos en virtud de los cuales el proveedor se obliga a suministrar determinados bienes y la Cámara a pagar por ellos un precio determinado o determinable [sic.] en dinero”.⁸⁸

Los arrendamientos comprenden: los contratos en virtud de los cuales el arrendador o subarrendador se obliga a conceder el uso o goce temporal de un bien mueble o inmueble; y Los contratos de arrendamiento financiero de bienes muebles.⁸⁹

Los servicios son: “los contratos en virtud de los cuales el prestador de servicios se obliga a desempeñar los trabajos requeridos, suministrando lo necesario para su realización”.⁹⁰

La obra pública comprende: “los actos en virtud de los cuales el contratista se obliga a ejecutar una obra bajo su dirección y responsabilidad, con los materiales, recursos humanos y equipos propios”. La obra pública comprende la construcción, adaptación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles, y los servicios relacionados.⁹¹

Las unidades competentes para celebrar contrataciones son la Secretaría, la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales y la Dirección de Adquisiciones.⁹² Los procedimientos previstos en las normas son: licitación pública, invitación, adjudicación directa y subasta electrónica inversa.

Las normas de la Cámara de Senadores prevén la constitución de un padrón electrónico con la finalidad de que se cuente “con información confiable y

87 Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores. Artículo 1.

88 Ibid. Artículo 5.

89 Ibid. Artículo 6.

90 Ibid. Artículo 7.

91 Ibid. Artículo 8.

92 Ibid. Artículo 12.

oportuna de las personas físicas y morales en aptitud de participar en los procedimientos de adquisición, arrendamientos, prestación de servicios y obras públicas”.⁹³ El padrón es integrado y administrado por la Dirección de Adquisiciones y se publica en Internet.

Se prevé que el Senado “sólo podrá celebrar contratos sobre adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios u obras públicas, en licitaciones electrónicas y en subastas electrónicas inversas con personas que cuenten con registro vigente y no se encuentren impedidas para participar”.⁹⁴

La licitación pública es procedimiento mediante el cual se elige a quien ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.⁹⁵ La licitación pública podrá ser internacional y nacional, siendo esta última preferente, salvo que ocurra alguno de los siguientes supuestos: que no exista en el mercado oferta en cantidad y calidad de bienes, arrendadores o prestadores de servicios nacionales; que los contratistas nacionales no cuenten con la capacidad para la ejecución de la obra de que se trate; resulte conveniente en términos de precio, financiamiento y oportunidad; cuando los Tratados Internacionales así lo establezcan.

Los plazos para la licitación pública son:

- Un plazo mínimo de cinco días hábiles para la consulta y la venta de bases.
- Un plazo mínimo de un día hábil entre el último día de venta de bases y la visita al lugar donde se prestarán los servicios o del acto de junta de aclaración de bases.
- El mismo día se podrá realizar el acto de la junta de aclaración.
- Tres días hábiles en caso de resultar aplicable la visita al sitio donde se prestarán los servicios, se colocarán los bienes por adquirir o arrendar, o en donde se ejecutarán los trabajos de la obra pública y el acto de recepción y apertura de la documentación legal, administrativa y técnica, así como la recepción de propuestas económicas.
- Diez días hábiles entre el acto de recepción y apertura de la documentación legal, administrativa y técnica, así como la recepción de propuestas económicas y, el acto de emisión de dictamen técnico y apertura de propuestas económicas.

93 Ibid. Artículo 25.

94 Ibid. Artículo 27.

95 Ibid. Artículo 45.

- Dos días hábiles entre el acto de emisión de dictamen técnico y apertura de propuestas económicas y el acto de emisión de fallo.
- Entre cuatro días hábiles y máximo de quince días hábiles contados a partir del día en que se emita el fallo, para la firma del contrato.

La convocatoria deberá contemplar la indicación sobre la forma en que los licitantes deberán presentar propuestas, señalar los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán consultar y adquirir bases, su costo y forma de pago; descripción general, cantidad, calidad y unidad de medida de los bienes o servicios; lugar y plazo de entrega e instalación en su caso de los bienes, sitio y vigencia del arrendamiento o prestación de los servicios y para obra pública, y condiciones de pago; y la indicación de la fecha, hora y lugar de la visita al sitio en que se prestarán los servicios, se colocarán los bienes por adquirir o arrendar, o en dónde se ejecutarán los trabajos de la obra pública.⁹⁶

Las bases contendrán, entre otros, los siguientes aspectos: forma o formas en que los licitantes podrán presentar sus propuestas; fecha, hora, lugar de la visita al sitio en donde se prestarán los servicios, se colocarán los bienes por adquirir o arrendar o ejecutará la obra pública; señalar que será causa de descalificación el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases de la licitación que afecte la solvencia económica y técnica de sus propuestas; criterios claros y detallados para la evaluación de las propuestas y la adjudicación de los contratos; y la indicación de si la totalidad de los bienes, arrendamientos, servicios u obras públicas objeto de la licitación será adjudicada a un sólo proveedor, prestador de servicio, arrendador o contratista o bien si se adjudicará por partidas o especialidades.⁹⁷

Se prevé que los licitantes deberán presentar propuestas técnica y económica. La propuesta económica deberá contemplar, entre otras cosas, las siguientes: para adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, el tiempo, lugar y condiciones de entrega; en obra pública, los análisis de: porcentajes de costos indirectos, financiamiento y utilidad; precios unitarios; explosión de insumos, materiales y mano de obra; salarios e integración de cuadrilla.⁹⁸

Los procedimientos de invitación o adjudicación directa deberán acreditar las condiciones de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren obtener las mejores condiciones disponibles y se darán en los siguientes casos:⁹⁹

96 *Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores.* Artículo 49.

97 *Ibid.* Artículo 52.

98 *Ibid.* Artículo 57.

99 *Ibid.* Artículo 21.

Cuando el monto de la operación se ubique, sin incluir el IVA, dentro de los rangos determinados anualmente por la Comisión de Administración de la Cámara de Senadores; adquisición y el arrendamiento de bienes, elaboración de obras de arte y contratación de servicios de proveedores o prestadores de servicios específicos por titularidad de patentes, derechos de autor u otros exclusivos, marca determinada por sus características físicas y técnicas, políticas de estandarización, uniformidad u homogeneidad; arrendamiento y subarrendamiento de inmuebles, así como la contratación del servicio de estacionamientos.

Se aplicarán indistintamente la adjudicación directa o la invitación bajo los siguientes supuestos: arrendamiento financiero de bienes; y cuando se realice una licitación pública y sea declarada desierta.

La adjudicación directa se dará en los siguientes casos:

- Arrendamiento y subarrendamiento de inmuebles, y contratación del servicio de estacionamientos.
- Impresión, edición, coedición de libros y diseño de medios de difusión de los trabajos legislativos.
- Impresión de papelería de uso de legisladores y órganos legislativos.
- Adquisición de bienes perecederos y alimenticios.
- Contratación de servicios de consultoría, asesorías y estudios en materia legislativa.
- Servicios de traducción simultánea y de documentos de apoyo.
- Contratación de servicios profesionales prestados por personas físicas.
- Contrataciones con Instituciones Públicas e instituciones educativas.
- Supervisión de trabajos de adaptación de inmuebles con el contratista que haya realizado el proyecto ejecutivo.
- Cuando ocurran circunstancias imprevisibles y en caso de que por cualquier motivo peligre la seguridad de las personas, la seguridad de las instalaciones o la continuidad de las labores de la Cámara.
- Cuando se requieran servicios profesionales prestados por personas físicas o morales, con carácter confidencial.

- Cuando se requieran bienes, servicios o arrendamientos destinados a cubrir prestaciones laborales.
- La contratación de hoteles, adquisición de tarjeta IAVE, boletos de avión y los servicios relacionados con éstos o de alimentación y transporte.
- Servicios no onerosos para la Cámara que prestan las agencias de viajes.
- Servicios de mantenimiento preventivo y correctivo para los vehículos que integran el parque vehicular.
- Cualquier adquisición, arrendamiento, servicio u obra pública que autoricen los Órganos de Gobierno de la Cámara.
- Cuando existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.
- La contratación de los servicios de telefonía móvil.
- Cuando derivado de caso fortuito o fuerza mayor, se requieran bienes o servicios, arrendamientos u obra pública para atender la eventualidad de que se trate.

La invitación es un procedimiento de excepción para adjudicar contratos sin necesidad de realizar convocatoria pública.¹⁰⁰ El procedimiento para invitar es el siguiente:

- Inicia con la invitación por escrito que realice la Dirección de Adquisiciones a cuando menos tres proveedores, arrendadores, prestadores de servicios o contratistas que resulten idóneos.
- La invitación se acompañará de las bases que contengan la información que resulte pertinente.
- Los actos de recepción y apertura de la documentación legal, administrativa y técnica; así como la recepción de propuestas económicas; emisión de dictamen técnico y apertura de propuestas económicas y fallo, se realizarán en sesión pública con o sin la presencia de los licitantes.
- Una vez que se haya determinado la adjudicación ésta dará a conocer por escrito el fallo a los participantes e informará al Comité.

La adjudicación directa es el procedimiento mediante el cual la Dirección de Adquisiciones selecciona al proveedor, arrendador, contratista o presta-

¹⁰⁰ Ibid. Artículo 67.

dor de servicios que resulte idóneo y garantice las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad, financiamiento y demás circunstancias pertinentes.¹⁰¹

El Senado de la República prevé también el mecanismo de subasta electrónica inversa, el cual es un procedimiento opcional por el cual la se adquieren bienes y contrata arrendamientos y servicios que se adjudican al precio más bajo.¹⁰² La participación en subastas se da a través de una cuenta de acceso autorizado.

La convocatoria se publica en el portal de subastas electrónicas inversas y en el *Diario Oficial de la Federación* y contiene, entre otras cosas, lo siguiente: diferencias mínimas en que los participantes podrán hacer sus propuestas de precios a la baja; descripción general, cantidad, calidad y unidad de medida de los bienes, arrendamientos o servicios; precio o importe de referencia de los bienes o servicios en valores unitarios, totales o de otra forma; lugares, fechas, plazos o modo para la entrega de los bienes, arrendamientos o la prestación de los servicios.¹⁰³

La normatividad de la Cámara de Senadores prevé también la figura de penas convencionales cuando se dé el atraso en la entrega de los bienes adquiridos o arrendados, en la prestación de los servicios o en la ejecución o conclusión de la obra pública. La pena convencional se aplicará “sobre el monto de los trabajos no ejecutados en tiempo, el cinco al millar por cada día natural de atraso”.¹⁰⁴

Como mecanismos de impugnación la normatividad prevé la inconformidad y la conciliación. La Inconformidad se da cuando los licitantes se manifiesten por escrito ante la Contraloría cuando consideren que las normas se han contravenido en su perjuicio. “La inconformidad deberá de presentarse dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que ocurra el acto o el inconforme tenga conocimiento de éste”.¹⁰⁵

Una vez presentado el escrito el procedimiento es el siguiente:¹⁰⁶

- Admitida la inconformidad la Contraloría informará a la Mesa Directiva de la Cámara y solicitará a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales un informe circunstanciado respecto de los hechos referidos en la inconformidad.

101 Ibid. Artículo 75.

102 Ibid. Artículo 76.

103 Ibid. Artículo 80.

104 Ibid. Artículo 135.

105 Ibid. Artículo 137.

106 Ibid. Artículos 142, 143, 144.

- La Contraloría hará del conocimiento la admisión de la inconformidad a terceros que pudieran resultar perjudicados, dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del informe.
- Durante la investigación de los hechos la Contraloría podrá suspender el procedimiento de contratación.
- Finalmente se emitirá la resolución procedente respecto de la inconformidad en un plazo no mayor de treinta días naturales contados a partir de la fecha en que concluya el plazo para que la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales formule su informe y la Dirección General de Asuntos Jurídicos emita su opinión.

El procedimiento para la conciliación es el siguiente:¹⁰⁷

- Los proveedores podrán presentar quejas ante la Contraloría, por razón de incumplimiento de las condiciones y términos contenidos en los contratos.
- Una vez recibida la queja la Contraloría, fijará día y hora, para la celebración de la audiencia de conciliación. La audiencia deberá celebrarse dentro de los 10 días hábiles siguientes a la recepción de la queja.
- En la Audiencia de Conciliación, la Contraloría considerará sólo los hechos expuestos en la queja y los argumentos que hiciere valer la Dirección de Adquisiciones; la Contraloría fijará los elementos comunes de las partes y los exhortará para conciliar sus intereses conforme a las estas Normas.
- La audiencia podrá desarrollarse en varias sesiones, en caso necesario, pero el procedimiento deberá concluirse en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de la primera sesión.

Por último los procesos no son auditados por alguna instancia externa a la Cámara, sino por su propia Contraloría.

Comparativo entre Cámara de Diputados y de Senadores

El análisis de los procesos contemplados en la legislación federal y en las normas de las Cámaras del Congreso de la Unión, permite hacer una valoración de aquellos aspectos donde las normas son más detalladas y específicas, para tal efecto, se propone el siguiente cuadro que permite comparar sus diversos aspectos.

¹⁰⁷ Ibid. Artículos 149 y 150.

Cuadro 2. Comparación de normas aplicables a adquisiciones, arrendamiento y servicios

Criterio de comparación	Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público	Norma de la Cámara de Diputados	Normas de la Cámara de Senadores
Objetivos de la Ley	Reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza	Regular la operación a la que deberán sujetarse los servidores públicos de la Cámara en las contrataciones que celebren en materia de adquisiciones de bienes, arrendamientos, servicios de cualquier naturaleza y contratación de obra pública
Entidades que aplican o interpretan las normas	Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública y de Economía	Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros	Secretaría General de Servicios Administrativos
Tipos de estudios requeridos para diversos los procesos	Costo beneficio, factibilidad, investigaciones de mercado	Costo beneficio para evaluar proyectos, factibilidad para el arrendamiento y subarrendamiento	Costo beneficio, verificación de mercado
Formas de publicidad de los diversos instrumentos	CompraNet y portal de Internet de las dependencias, <i>Diario Oficial de la Federación</i>	Página de Internet, dos diarios de circulación nacional y <i>Diario Oficial de la Federación</i>	Internet y <i>Diario Oficial de la Federación</i>
Organismos creados	Comités de Adquisiciones	Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios	Comité de Adquisiciones, Obras y Servicios de la Cámara de Senadores;
Padrones	De testigos sociales	No se contempla	De personas físicas y morales que participen en los procesos
Principios y criterios establecidos	Precio, calidad, financiamiento, oportunidad, economía, eficacia, imparcialidad, honradez, mejores condiciones para el Estado	Economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez, precio, calidad, financiamiento, oportunidad, mejores condiciones	Economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, mejores condiciones.

Continúa ...

Criterio de comparación	Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público	Norma de la Cámara de Diputados	Normas de la Cámara de Senadores
Tipos de procedimientos	Licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa	Licitación pública, concurso por invitación a cuando menos cinco participantes, selección entre tres cotizaciones y adjudicación directa	Licitaciones, invitación, adjudicación directa, subasta electrónica inversa
Participación de actores de la sociedad civil	Testigos sociales	No se prevé	Testigos sociales
Convocatoria y bases	Convocatoria pública y bases gratuitas	Convocatoria y bases son gratuitas	Las bases se venden
Mecanismos de aclaración	Junta de Aclaración	Junta de Aclaración	Junta de Aclaración
Sanciones	Se prevén infracciones y sanciones a proveedores a través de multas	La Cámara no podrá recibir propuestas de proveedores que hayan cometido alguna infracción, llevándose un registro de los mismos, se pactan penas convencionales a cargo del Proveedor por atraso	Pena convencional
Controversias	Como medios para la solución de controversias se prevén la presentación de inconformidad, la solicitud de suspensión, la conciliación y el arbitraje	Se prevé la inconformidad y el procedimiento de conciliación	Se prevé la inconformidad y el procedimiento de conciliación
Transparencia	Es sujeto obligado que debe poner a disposición del público la información sobre obras públicas, bienes adquiridos, arrendados y servicios contratados	Es sujeto obligado que debe poner a disposición del público la información sobre obras públicas, bienes adquiridos, arrendados y servicios contratados	Es sujeto obligado que debe poner a disposición del público la información sobre obras públicas, bienes adquiridos, arrendados y servicios contratados
Auditoría externa	Es realizada por la Auditoría Superior de la Federación	No se realizan auditorías externas	No se realizan auditorías externas

Fuente: elaboración propia con base en la *Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público*, la *Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Cámara de Diputados* y las *Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores*.

El cuadro comparativo refleja que los marcos normativos están en relativa armonía, desprendiéndose todos de los criterios establecidos por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es de destacar también la consistencia que hay entre la Ley federal y las normas de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Como puede constatarse también, existen criterios, mecanismos, instancias y procedimientos diferentes en las normas analizadas, esto apunta a la necesidad de homologar los marcos normativos del Congreso de la Unión creando un marco único que contemple los criterios más completos, los procesos de selección más diversificados y las instancias y mecanismos más sólidos. Esta tarea será desarrollada en el próximo capítulo. Previamente se deberá hacer un estudio de derecho comparado para efecto de identificar mejores prácticas en países seleccionados de América Latina.

Capítulo III

Análisis del proceso de adquisiciones en el Poder Legislativo (2012-2015)

3.1 Análisis de las adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos en la Cámara de Diputados

En este apartado se aplicará el modelo propuesto para determinar en qué medida las adquisiciones, arrendamientos y servicios se aproximan al ideal en términos de adopción de principios y criterios, amplitud de los aspectos procesales e incorporación de aspectos transversales.

Como ya se ha señalado, el modelo propuesto en el apartado final del capítulo 2 será el marco de referencia para analizar las adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos en la Cámara de Diputados.

a) **Principios y criterios.** La normatividad de la Cámara de Diputados establece que en los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios se observarán “criterios que promuevan el ahorro de recursos y la eficiencia en el trabajo, así como la transparencia, la simplificación, la modernización y el desarrollo administrativo”,¹⁰⁸ asimismo se prevé que se deben presentar propuestas solventes y que deben asegurarse a la Cámara “las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”.¹⁰⁹

También se prevé que la Junta de Coordinación Política o el Comité de Administración a propuesta de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros deberá establecer los criterios de evaluación y adjudicación en sus “políticas, bases y lineamientos, considerando las condiciones de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, por lo que no podrán estar orientados a favorecer a algún Licitante”.¹¹⁰

108 Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados”. Compendio de la *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. julio de 2009.* Artículo 9.

109 Ibid. Artículo 29.

110 Ibid. Artículo 38, fracción II.

En el artículo 37, fracción V se establece que en caso de que más de una proposición resulte solvente “el contrato, pedido u orden de servicio se adjudicará a quien presente la proposición cuyo precio sea el más bajo”.¹¹¹

b) Planeación, programación y presupuestación. El título segundo de la norma está consagrado a la planeación, programación y presupuestación. En el artículo 15 se prevé que: “La planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios se ajustará a los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a los objetivos, metas y programas que defina la Cámara”.¹¹²

El Programa Anual de Adquisiciones Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas es el instrumento administrativo rector en la materia. Para su integración se sigue el siguiente procedimiento:

- Antes del 31 de octubre de cada año la Unidad de Recursos Materiales y Servicios elaborará conjuntamente con la Unidad de Programación y Presupuesto, el Proyecto de Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el cual deberá tomar en consideración el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.¹¹³
- Hasta el 30 de noviembre de cada año se tiene como término para que el Proyecto se someta a consideración del Secretario de Servicios Administrativos y Financieros, y en caso de aprobarse se turnará a la Secretaría General para su aprobación y que sea turnado a la Junta de Coordinación Política o al Comité de Administración para su autorización.¹¹⁴
- El 31 de diciembre la Cámara pondrá a disposición de los interesados a través de su página de Internet el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- Hasta el 31 de marzo se tendrá como fecha para actualizar y difundir el Programa actualizado por Internet.

c) Estructura organizacional. De acuerdo a lo establecido en el artículo 17: “Las unidades competentes para celebrar contratos, convenios, pedidos

111 Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados”. Compendio de la *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. julio de 2009*

112 Idem.

113 Ibid. Artículo 20.

114 Ibid. Artículo 21.

u órdenes de servicio en la Cámara son la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, a través de la Unidad de Recursos Materiales y Servicios”.¹¹⁵ A su vez, el artículo 19 prevé que: “El titular de la Unidad de Recursos Materiales y Servicios, será el responsable de las adquisiciones de bienes, contrataciones de servicios y arrendamientos necesarios para el desarrollo de las funciones de la Cámara, previa solicitud y soporte presupuestal que presenten las Unidades”.¹¹⁶

La normatividad prevé la existencia de un Comité cuyas funciones “estarán establecidas en el manual para su integración y funcionamiento”.¹¹⁷ De acuerdo al Manual para la Operación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios, éste se integra de la siguiente forma:

Miembros con derecho a voz y voto, los cuales serán seis vocales: “... los titulares de la Secretaría General, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios, de la Dirección General de Finanzas y de la Dirección General de Programación, Presupuesto y Contabilidad”.¹¹⁸

Miembros con voz pero sin voto, que serán dos asesores: el Contralor Interno y el Director General de Asuntos Jurídicos; e invitados, los cuales serán los servidores públicos cuya intervención considere necesaria el Presidente o el Secretario Ejecutivo.¹¹⁹

Con respecto a los órganos directivos se prevé que el Comité será presidido por el Secretario General, el presidente suplente será el Secretario de Servicios Administrativos y Financieros y el segundo presidente suplente será el Director General de Recursos Materiales y Servicios. El Comité tendrá un secretario ejecutivo, el cual es el titular de la Dirección de Adquisiciones.¹²⁰

Entre las principales funciones del Comité están: coordinar y promover las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, convocatoria, licitación, contratación, gasto, ejecución, supervisión de obra, control y evaluación de las adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y servicios; autorizar las bases y los anexos técnicos; vigilar que los recursos se

115 Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados”. Compendio de la *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. julio de 2009. Artículo 21*

116 Idem.

117 Ibid. Artículo 25.

118 Manual para la Operación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios. Numeral 5.1.1.

119 Ibid. Numeral 5.1.2.

120 Ibid. Numeral 5.1.3.

sujeten al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; Coadyuvar a establecer medidas en la materia, para que el suministro de los bienes o la contratación de servicios sea estrictamente el necesario y en las mejores condiciones de calidad, precio, oportunidad y dentro de un marco de transparencia; dar cumplimiento a las Normas de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; así como a las políticas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuesta; y revisar los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y servicios.¹²¹

d) **Toma de decisiones.** La decisión sobre la adjudicación del contrato se da previa evaluación, de acuerdo a las siguientes previsiones:

- La Junta de Coordinación Política por sí o a través del Comité de Administración a propuesta de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros establecer criterios de evaluación y adjudicación en su políticas, bases y lineamientos.
- En la evaluación no podrán utilizarse mecanismos de puntos o porcentajes, excepto cuando se trate de servicios; dentro de los criterios de evaluación
- Podrá establecerse como criterio el relativo al de costo beneficio, siempre y cuando sea definido, medible y aplicable a todas las propuestas.
- Una vez hecha la evaluación de las proposiciones, el contrato, pedido u orden de servicio se adjudicará de entre los licitantes, a aquel cuya propuesta resulte solvente.¹²²

El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios podrá realizar reuniones ordinarias o extraordinarias. Para la realización de las reuniones se requiere la mitad más uno de los integrantes y las decisiones serán tomadas por el voto de las mayorías, con voto de calidad del Presidente en caso de empate.

Para tomar decisiones el Comité debe conocer de los asuntos, en un formato que deberá contener los siguientes elementos mínimos:

- La información resumida del asunto o la descripción genérica de los bienes, obras públicas o servicios

121 Ibid. Numeral 7.

122 Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados”. Compendio de la *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. julio de 2009.* Artículo 38.

- El monto estimado y la suficiencia presupuestal.
- La justificación y el fundamento legal
- La indicación acerca de si los precios serán fijos o sujetos a ajuste.
- La relación de la documentación soporte que se adjunte para cada asunto, dentro de la cual se considerará la que acredite la existencia de suficiencia presupuestaria.¹²³

Una vez que el asunto sea analizado y dictaminado se deberá firmar el formato por cada asistente con derecho a voto, apareciendo como testigos los asistentes con derecho a voz.

e) **Seguimiento, monitoreo y evaluación.** Las previsiones relativas a este rubro se contemplan en el Título Quinto de la Norma sobre información y verificación. En el artículo 60 se establece que el Órgano de Control Interno de la Cámara de Diputados podrá verificar en cualquier tiempo que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se realicen conforme a lo establecido en las normas y disposiciones aplicables.¹²⁴ Además podrá realizar visitas e inspecciones y podrá solicitar a los servidores públicos, a los proveedores y/o prestadores de servicios todos los datos e informes que se requieran.

En el artículo 62 se establece que: “La Contraloría podrá verificar la calidad de las especificaciones de los bienes muebles solicitados y de los trabajos, a través de laboratorios de instituciones educativas y de investigación o con las personas que determine. El resultado de las comprobaciones se hará constar en un dictamen que será firmado por quien haya hecho la comprobación, así como por el Proveedor y el representante de la Unidad de Recursos Materiales y Servicios si hubiere intervenido.”¹²⁵

Cabe señalar que la Cámara cuenta con una Contraloría interna, la cual puede realizar auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones; y lleva a cabo los procedimientos derivados de las inconformidades presentadas por contratistas y proveedores. La Contraloría cuenta con las unidades Generales de Auditoría, Control y Evaluación, Quejas, Denuncias e Inconformidades.¹²⁶

123 *Manual para la Operación del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios.* Numeral 8.1.7.

124 Norma de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Cámara de Diputados”. Compendio de la *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.* julio de 2009. Artículo 61.

125 *Idem.*

126 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 53.

f) **Uso de las TICs.** Como ya se ha señalado, el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas se debe publicar en la página de Internet de la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de diciembre. Las convocatorias para los procesos se publican en la página de Internet hasta la fecha límite para la venta de las bases, así como en medios de difusión electrónicos.

El portal electrónico desarrollado por la Cámara de Diputados se denomina Contratanet y su dirección es: <http://201.147.98.40/contranet/>? En este portal se pueden consultar las licitaciones desde 2007 a la fecha.

g) **Adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos de 2012 a 2015.** Como el objetivo de este trabajo es analizar los procesos que se dieron de 2012 a 2015, nos limitaremos a la información disponible para estos años en el portal Contratanet.

Cabe señalar que los únicos Programas Anuales de Adquisiciones disponibles en la página son de 2010 y 2015, lo que implica que la Norma no se ha cumplido.

El Programa Anual 2010 contiene la programación de las licitaciones públicas por un monto de 110.3 millones de pesos y los procedimientos de adjudicación por excepción por un monto de 584.6 millones de pesos.

Para cada uno de estos rubros se establece la partida presupuestal, la descripción del artículo, el área solicitante, el monto, los plazos de tiempo y el tipo de mecanismo de contratación o prestación del servicio. Cabe señalar que el Programa no prevé metas o indicadores, ni alguna otra indicación sobre mecanismos de seguimiento y evaluación.

Para 2012 las licitaciones se dieron de manera preponderante en el mes de enero con 4, de marzo a junio hubo una licitación por mes y en septiembre se dio la última licitación. Cada licitación se identifica con un número, se describe el bien o servicio, la fecha de publicación, el tipo de contratación (por ejemplo adquisiciones), la fecha límite para el pago de las bases, la fecha en la que se instala la Junta de Aclaraciones y la fecha del fallo.

Las licitaciones de 2012 fueron:

- Adquisición de materiales y útiles de impresión y reproducción (enero).
- Adquisición de materiales, útiles y consumibles de cómputo (enero).
- Adquisición de materiales y útiles de oficina (enero).

- Mantenimiento preventivo y correctivo de los elevadores instalados en los Edificios A, B, C, D, E, F, G, H e I del Palacio Legislativo (febrero).
- Adquisición de materiales, útiles y consumibles de cómputo (abril).
- Servicio integral de limpieza de bienes muebles e inmuebles de la Cámara de Diputados (abril).
- Mantenimiento preventivo y correctivo a los Servidores RISC, Sistema de Datos Core Tipping Point, Sistema de Voz VCX y Sistema de Almacenamiento EMC (mayo).
- Mantenimiento Preventivo y Correctivo al Sistema de Almacenamiento EMC (julio).
- Actualización del Software de Filtrado Websense y Actualización de Licencias de Software (septiembre).

Cada licitación se acompaña de la convocatoria, las bases y el anexo de las bases. La convocatoria contiene la descripción de cada bien o servicio a ser licitado, la cantidad y unidad de medida (por ejemplo paquetes, piezas o millares), así como las fechas de Junta de Aclaraciones y de Apertura de las propuestas. Asimismo, la convocatoria especifica el costo de las bases y el número de cuenta, las condiciones de pago y el idioma de presentación de las propuestas.

Las bases contienen, entre los principales aspectos:

- La información específica de los bienes o servicios.
- El cronograma que prevé los actos de publicación de convocatoria, venta de bases, Junta de aclaración y Acto de presentación y apertura de propuestas.
- Se detalla lo relativo a la Junta y el Acto de presentación y apertura.
- Se detalla lo relativo al acto de fallo.
- Se establece la vigencia del contrato o pedido, el lugar de entrega y el plazo.
- Se prevé la terminación anticipada y la forma de pago.
- Se incluyen las instrucciones para la presentación de propuestas, así como los requisitos de las propuestas técnicas y económicas.
- Se consignan los criterios de evaluación de las propuestas.
- Se prevén las garantías.

- Se establecen las sanciones y las causas de descalificación, así como las modificaciones que podrán efectuarse.

Los anexos a las bases varían en función del tipo de adquisición, por ejemplo:

Para la adquisición de materiales y útiles de impresión y reproducción, así como de consumibles de cómputo, materiales y útiles de oficina el anexo contiene la siguiente información: partida presupuestal, la descripción del artículo, el área solicitante, el monto, la unidad de medida y el calendario anual.

Para el mantenimiento preventivo y correctivo de elevadores las bases contienen un anexo técnico con la siguiente información:

Personal requerido con su descripción.

- Deberes del licitante, por ejemplo: tener cabina de pruebas, suministrar refacciones originales y llevar un registro mediante bitácoras de servicio.
- Las especificaciones de las dos grandes partidas: mantenimiento preventivo y correctivo.
- La relación de equipos con la siguiente información: ubicación, tipo de elevador, paradas, marca, capacidad, velocidad, observaciones y costo mensual.
- La descripción del tipo de mantenimiento y el calendario del programa de mantenimiento.

Para el servicio integral de limpieza de bienes muebles e inmuebles, se contempla un anexo técnico con la siguiente información:

- Lugares de prestación del servicio.
- Distribución del personal de limpieza especificando el número de operarios, supervisores y horarios matutino y vespertino.
- El equipo y material de limpieza requeridos.
- La distribución y especificaciones del equipo.
- Las actividades trimestrales y diarias de limpieza.
- Los enseres complementarios para limpieza diaria (ceniceros, teléfonos, cuadros y adornos, lámparas de mesa, cestos de basura, computadoras, entre otros).

Para el mantenimiento preventivo y correctivo de servidores se prevé un anexo técnico con la siguiente información:

- Número de equipos, modelos y especificaciones.
- Tipo de mantenimiento y sus características.
- Condiciones en que se realizará el mantenimiento preventivo y correctivo.
- Niveles de seguridad.

Para el mantenimiento de hardware y software se prevé un anexo técnico, que contiene la siguiente información:

- Componentes sujetos al mantenimiento.
- Tipo de soporte que se deberá ofrecer (Premium).
- Niveles de seguridad previstos.
- Tipos de servicios que debe incluir el mantenimiento.

Para la licitación de actualización de software se establece un anexo técnico con la descripción de las partidas (filtrado Websense y actualización de software Tripwire y actualización de software Presto) y sus descripciones.

En 2013 se convocó a un total de 39 licitaciones: 2 licitaciones en marzo, 2 en abril, 7 en mayo, 3 en junio, 4 en julio, 6 en octubre, 2 en noviembre y 3 en diciembre. En todos los casos se adjuntaron la convocatoria, las bases y el anexo a las bases.

Cabe señalar que para 2013 los procesos correspondieron a la LXII Legislatura. Las licitaciones de 2013 diferentes a las de 2012 fueron:

- Suministro y Distribución de Vales para Despensa, Alimentación y Gasolina (marzo).
- Mantenimiento Preventivo, Correctivo a las Plantas de Emergencia, a las Subestaciones y Mecanismos de Transferencia ((marzo).
- Mantenimiento Preventivo y Correctivo para el Sistema Hidroneumático de Bombeo y la Red Hidráulica de Alimentación, los Sistemas Sanitarios y la Red Hidrosanitaria de los Edificios del Palacio Legislativo (marzo).
- Servicio de Fotocopiado e Impresión Digital (abril).

- Servicio de Suministro de Periódicos y Revistas (mayo).
- Aseguramiento Integral de Bienes Patrimoniales, Muebles e Inmuebles y Aseguramiento de los Equipos Automotrices propiedad de la Cámara de Diputados (mayo).
- Seguro Colectivo de Gastos Médicos Mayores para Servidores Públicos Superiores, Mandos Medios y Puestos Homólogos (mayo).
- Seguro Colectivo de Gastos Médicos Mayores para Diputados (mayo).
- Adquisición de Equipo de Comunicaciones (julio).
- Actualización de Licencias Software y del Portal de la Videoteca Digital (julio).
- Servicios de Informática para el Mantenimiento y Soporte al Sistema de Administración y Finanzas (julio).
- Impermeabilización de Azoteas y Áreas complementarias de la Cámara de Diputados y Rehabilitación de Celdas de Cimentación (octubre).
- Mantenimiento y Remodelación Integral de los Sanitarios de la Cámara de Diputados (octubre).
- Restauración y Conservación de las Celosías “EQUIS” del Patio Central del Palacio Legislativo (octubre).
- Suministro, Desmontaje, Montaje e Instalación de tres Transformadores de Potencia en subestaciones del Palacio Legislativo (noviembre).
- Actualización de: Licencias de los Softwares Firewall Checkpoint y de Filtrado de Páginas Websense (noviembre).
- Adquisición de Equipos de Iluminación Escénica para el Salón de Sesiones, Salón Legisladores de la República en el Edificio “A” y Auditorios Norte y Sur de la Cámara de Diputados (diciembre).
- Suministro, Desmontaje, Montaje e Instalación de diez Elevadores de Pasajeros en Edificios del Palacio Legislativo (diciembre).
- Adquisición de Material Eléctrico, Electrónico, Herramientas Menores y Artículos de Ferretería (diciembre).

La información de los anexos de las bases varió en función del bien o servicio. Así por ejemplo, para el caso del suministro de vales para despena,

alimentación y gasolina se incluyó un anexo técnico que especificaba, entre otras cosas:

- La descripción y características de cada tipo de vale.
- La vigencia.
- Las cadenas en las que se deberían recibir.
- Las especificaciones.
- Las formas de distribución (calendario de ministraciones con los importes respectivos).

Para la adquisición de material eléctrico, el anexo técnico consideraba la clave del producto, su descripción, la unidad de medida y la cantidad.

Para el mantenimiento preventivo y correctivo a las plantas de emergencia, subestaciones y mecanismos de transferencia se previó un anexo técnico con la siguiente información:

- Personal requerido y acreditación del mismo.
- Funciones del personal y horarios para la prestación del servicio.
- Infraestructura y equipo.
- Ubicación del equipo y descripción de los componentes.
- Programa mensual de actividades.

En el caso de la licitación para el suministro de los periódicos y revistas solamente se estableció en el anexo técnico los nombres y el suministro diario calendarizado.

En 2014 se convocó a un total de 35 licitaciones. Las licitaciones diferentes a las de años anteriores fueron:

- Enajenación de vehículos en desuso de la Cámara de Diputados (julio).
- Servicio Integral de Comunicación del Canal del Congreso en Plataformas Digitales (julio).
- Suministro e Instalación y operación de Equipo Complementario para la estación del Congreso de la Unión con distintivo de llamada XHHCU Canal 45 (septiembre).

- Suministro e Instalación de Equipos de Imprenta (octubre).
- Adecuación de Espacios para el Montaje de una Carpa con Instalación Eléctrica para comedor al aire libre, ubicado en el jardín contiguo a la cancha de fútbol (noviembre).
- Remodelación de Núcleos Sanitarios de los Edificios “A”, “C” y “G” (noviembre).
- Readequación de Almacenes en Basamento del Edificio “B” (Iluminación, Ventilación de pisos, Instalación Eléctrica e Impermeabilizantes) (noviembre).
- Mantenimiento Preventivo y Correctivo para los Equipos de Aire Acondicionado Instalados en los Edificios A, B, C, D, E, F, G, H, I y C.E.N.D.I. del Palacio Legislativo (diciembre).
- Mantenimiento Preventivo y Correctivo para los Vehículos Automotores Propiedad de la Cámara de Diputados Modelos 2012 y Anteriores (diciembre).
- Servicio de Mantenimiento a Tecnología de la Información (diciembre).

Los anexos de las bases también varían en función de la adquisición. Así por ejemplo, para la enajenación de vehículos se establecía el número de serie, marca, tipo y modelo sin establecerse el precio base; también se incluían los formatos de solicitud de compra y una cédula de oferta.

El anexo para el servicio integral de comunicación del Canal del Congreso en Plataformas Digitales contiene:

- Los lineamientos generales y estructura y características técnicas para los servicios de hosting, enlace dedicado, transmisión de señales, almacenamiento y video On-Demand, y soporte y capacitación.
- Los servicios adicionales (puerto extendido Firewall, Smart Backup y Sistema de Prevención de Intrusos).
- El servicio de correo electrónico y sus especificaciones.
- El servicio de enlace dedicado, con sus características.
- El servicio de transmisión por Internet y sus características.
- Los entregables.
- Los parámetros del servicio de soporte técnico.

Como ya se mencionó, el Programa Anual de Adquisiciones de 2015 si se publicó. En este Programa se prevén 808.2 millones de pesos. De manera similar al Programa 2010 se establecen las partidas y subpartidas, la descripción de la adquisición, los montos por licitación o por excepción y el total.

Las licitaciones no contempladas en años anteriores son:

- Suministro de Vales de Gasolina (en años anteriores se incluía en una sola licitación los vales de alimentos y los de gasolina).
- Adquisición de Dos Servidores de Alto Rendimiento de Tecnología RISC.
- Adquisición de Equipo de Iluminación del Recinto Legislativo.
- Monitoreo y Difusión de las Actividades Legislativas.
- Elaboración de Estrategia de Comunicación Social para la Difusión de las Campañas de la Cámara de Diputados.
- Adquisición de azúcar, galletas, leche y otros alimentos.
- Adquisición de Sistema de Detección de Humo, Fuego y Voceo para los Edificios, “B”, “E”, y “H”, del Palacio Legislativo.
- Suministro e Instalación de Pararrayos y Tierras Físicas
- Adquisición de ropa de trabajo, ropa de vestir, prendas de seguridad y protección y calzado.
- Mantenimiento Preventivo y Correctivo a Asentamiento Estructural en Sala de Plenos (Paso de Gatos).
- Adquisición de Equipos de Audio y Video para el Canal del Congreso.
- Adquisición de equipos biométricos para control de asistencia.

Nuevamente, los anexos técnicos son los que presentan variaciones importantes, por ejemplo, para la adquisición de dos servidores se preveían las características y descripción de cada uno y las condiciones de la garantía.

Para la adquisición de equipo de iluminación, el anexo técnico contemplaba lo siguiente:

- Personal requerido y su acreditación.
- Definición de cada equipo, unidades y cantidades.

- Calendario de instalación.

Para el monitoreo y difusión de actividades legislativas, el anexo técnico contemplaba:

- Objetivo de cada tipo de monitoreo.
- Cobertura de medios de difusión a monitorear.
- Portales de Internet a ser monitoreados.
- Características que deberá valorar la metodología y técnica para el monitoreo y el análisis cualitativo.

Cabe señalar que la información presentada para 2015 es más amplia que en años anteriores, ya que también se publicaron las actas de cada uno de los fallos.

Como puede constatarse por el breve recuento de los procesos realizados de 2012 a 2015, existen licitaciones anuales (por ejemplo limpieza de bienes muebles) y otros escalonados, como son el mantenimiento de instalaciones eléctricas, los seguros, ciertas obras que se requieren periódicamente y los vales. La información ofrecida en cada uno de los anexos técnicos varía en función de la adquisición, con lo que el nivel de detalle que se prevé en cada uno es heterogéneo.

3.2 Análisis de las adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos en la Cámara de Senadores

a) Principios y criterios. Como objetivo general, las Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores prevé los criterios de “economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez, establecidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

A su vez, el artículo 21 prevé que cuando no resulte idóneo realizar licitación pública o subasta electrónica inversa la prestación de servicios y la contratación de obras podrán adjudicarse mediante invitación o adjudicación directa, sin dejar de acreditar las condiciones de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren obtener las mejores condiciones disponibles para la Cámara.

b) Planeación, programación y presupuestación. Se establece que el área responsable de formular el Programa y el anteproyecto de presupuesto será la

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales. Se prevé que para la elaboración del Programa se “deberán considerar los programas sustantivos y de apoyo administrativo de la Cámara, las existencias de los bienes de consumo e instrumentales y las necesidades de servicios, arrendamientos u obras por realizar, así como la disponibilidad de bienes inmuebles”.¹²⁷

El Programa para el año siguiente es elaborado por la Dirección de Adquisiciones en el primer trimestre del año. Este Programa deberá incluir los compromisos derivados de contratos plurianuales formalizados en el ejercicio anterior para aprobación del Secretario.

Los principales aspectos que deberá contener el Programa son:

- Recursos asignados para la realización del Programa, incluidos en el presupuesto de egresos de la Cámara, así como su calendarización física y financiera.
- Acciones conducentes a la realización de las contrataciones.
- Proyectos arquitectónicos y de ingeniería.
- Requerimientos de obras nuevas, así como de conservación y mantenimiento preventivo y correctivo.
- Requerimientos de reposición, conservación y mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes muebles.

c) **Estructura organizacional.** Las instancias organizacionales involucradas en los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios son: la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, la Comisión de Administración y el Comité de Adquisiciones, Obras y Servicios de la Cámara de Senadores.

Como se analizó en el apartado 1.1., la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales es parte de una estructura administrativa permanente línea funcional, piramidal. En lo que respecta a la Comisión de Administración, se trata de una de las Comisiones Ordinarias del Senado, integrada por cinco senadores, que tiene como funciones principales:

- Planificar los recursos necesarios para un efectivo desempeño de las funciones legislativas.

¹²⁷ *Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores.* Artículo 16.

- Identificar áreas de oportunidad y hacer las mejoras presupuestales necesarias para aumentar la utilidad y calidad de cada uno de los requerimientos.
- Organizar junto con las áreas administrativas de la Cámara de Senadores, el proceso eficiente, eficaz y ágil para canalizar las solicitudes inherentes al funcionamiento del Senado.
- Dirigir el ejercicio del programa presupuestal, así como las acciones que estén encaminadas a eficientar el gasto, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Vigilar las acciones emprendidas por la Comisión y ejecutadas por las áreas administrativas del Senado para alcanzar las metas fijadas, emitiendo medidas de control presupuestal y satisfaciendo los preceptos que dicta el marco jurídico en materia de transparencia.¹²⁸
- Supervisa el ejercicio del gasto y presenta un informe semestral a la Mesa Directiva.¹²⁹

En lo relativo al Comité de Adquisiciones, Obras y Servicios de la Cámara de Senadores, no se encontraron disposiciones expresas respecto a su integración, por lo que su funcionamiento se precisará en el apartado siguiente.

d) Toma de decisiones. La Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales es el área responsable para celebrar y firmar los contratos. En términos de procesos de toma de decisiones, la Dirección de Adquisiciones elabora el Programa del año siguiente, previo acuerdo con el titular de la Dirección General, la Dirección de Adquisiciones debe informar trimestralmente sobre el avance del Programa a la Dirección General.

La normatividad establece que para las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, adicionales a las contenidas en el Programa, las unidades solicitantes deberán realizar sus trámites mediante solicitud dirigida a la Dirección General.

La Dirección General también decide en el caso de que se rescinda un contrato por causas imputables al proveedor y se adjudique a la segunda mejor propuesta, si la diferencia de precio con respecto a la propuesta inicial es superior al 10 por ciento.

La Dirección General participa en la adopción, junto con la Tesorería, de los mecanismos que sean necesarios para contar con presupuesto disponible antes de los procedimientos de contratación.

128 Página Web de la Comisión de Administración. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/comisiones/administracion/index.php>

129 Reglamento del Senado de la República. Artículo 118, numeral 2.

En caso de participación de interesados a través de medios remotos de comunicación electrónica, la Dirección General recibirá las solicitudes y emite lineamientos al respecto.

La Dirección General preside los actos de licitación pública, puede acortar los plazos de los contratos firma junto con la Dirección de Adquisiciones las convocatorias y las bases, da el visto bueno para que se declare la cancelación de una licitación pública, preside las subastas electrónicas y emite sus lineamientos. También puede modificar la vigencia, el monto o volúmenes de obra o los servicios relacionados con las mismas y, en su caso, el programa de ejecución, siempre y cuando lo solicite una unidad administrativa del Senado.

La Comisión de Administración funciona de forma análoga a las comisiones dictaminadoras, con la asistencia de un Secretario Técnico y personal de apoyo. Sesiona con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes y toma sus decisiones por mayoría.

El Comité de Adquisiciones, Obras y Servicios de la Cámara de Senadores recibe el informe trimestral del avance del Programa Anual que le es entregado por la Dirección de Adquisiciones, también recibe informes trimestrales de la Dirección de Adquisiciones cuando se den los procedimientos de invitación o adjudicación directa.

El Comité también recibe informes en los siguientes casos:

- Cuando se renueven contratos.
- Si se suspende o cancela del Padrón el registro de un proveedor, prestador de servicios, arrendador o contratista.
- Sobre el desarrollo del procedimiento de licitación, incluyendo las incidencias que en su caso se hayan presentado; la adjudicación al licitante; y los motivos por los cuales la licitación se declaró desierta o se canceló.
- El fallo a los participantes por parte de la Dirección de Adquisiciones.
- En caso de se modifique modificar la vigencia, el monto o volúmenes de obra o los servicios relacionados con las mismas y, en su caso, el programa de ejecución respectivo que amparen los contratos.
- Cuando se den casos de excepción.

El Comité evalúa el informe que le rinde la Dirección de Adquisiciones en el caso de adjudicación directa y autoriza el procedimiento. También resol-

verá lo conducente en caso haya ajuste de precios, cuando hayan ocurrido circunstancias excepcionales no previstas que obliguen al proveedor, arrendador, prestador de servicios o contratista, a modificar sus precios.

e) **Seguimiento, monitoreo y evaluación.** La normatividad prevé la figura de supervisor del contrato como el servidor público que auxilia al administrador del contrato, pedido u orden de servicio, en la verificación y revisión de su cumplimiento. Este servidor público es designado por el área solicitante.

La instancia facultada para vigilar el cumplimiento de la normatividad es la Contraloría, la cual también ejerce funciones de verificación e inspección. Entre las principales atribuciones de la Contraloría están:¹³⁰

- Realizar la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara.
- Presentar al Pleno por conducto de la Mesa Directiva un informe semestral sobre el resultado de la auditoría al ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara.
- Evaluar la gestión de las unidades de apoyo técnico, administrativo y parlamentario de la Cámara, para medir la eficiencia, eficacia, economía y calidad en su desempeño, así como los resultados e impacto de los programas y recursos ejercidos.
- Recibir y dar trámite a las quejas y denuncias que se formulen con motivo del presunto incumplimiento de las obligaciones administrativas de los servidores públicos de la Cámara.
- Intervenir en los procesos licitatorios de la Cámara, respecto de la adquisición, arrendamiento, prestación de servicios, obras públicas y enajenación de bienes muebles e inmuebles.
- Admitir, desahogar y resolver las inconformidades o conciliaciones que se presenten con motivo de los procesos licitatorios.

f) **Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.** Como ya se ha mencionado, la Cámara de Senadores cuenta con un padrón electrónico, el cual es administrado por la Dirección de Adquisiciones, este padrón se publica en la página de Internet y contiene los datos generales de los proveedores, arrendadores, prestadores de servicios y contratistas.

La normatividad prevé que para las licitaciones y subastas electrónicas sólo podrán participar quienes cuenten con registro vigente. Se prevé también

¹³⁰ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 113.

que la Dirección de Adquisiciones operará y administrará sistemas para la identificación electrónica que utilicen los licitantes. También se establece que habrá un sistema electrónico para el caso de la subasta electrónica inversa, el cual se administrará a través del portal de Internet.

g) Adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos de 2012 a 2015. En el caso del Senado de la República, no existe información disponible en su página de Internet para los procesos que tuvieron lugar de 2012 a 2014.

La información relativa a 2015 se encuentra en dos informes: el de Licitaciones realizadas y el de invitaciones realizadas.

El Informe de Licitaciones realizadas para el ejercicio 2015 contiene lo siguiente: nombre del procedimiento, fecha de publicación de la convocatoria, fecha de la junta de aclaración de las bases, fecha de emisión de dictamen técnico y apertura de propuestas, fecha del fallo, información de licitantes, concepto de las partidas, monto adjudicado y vigencia del contrato.

Entre las principales licitaciones están:

- Contratación del Aseguramiento de Bienes Patrimoniales de la Cámara de Senadores. (Edificios y sus contenidos).
- Adquisición de Vales de Despensa y Gasolina de Amplia Cobertura.
- Adquisición de Bienes de Papelería y Artículos de Oficina y Consumibles de Cómputo.
- Contratación del Servicio de Paquetería y Mensajería Local, Nacional e Internacional.
- Impresión, Encuadernado y Empastado de los Diarios de los Debates.
- Adquisición de Papelería Impresa Oficial.
- Adquisición de Medicamentos y Materiales: para Reflotrón, Radiográfico, de Ultrasonido y Dental.
- Contratación de los Servicios de Mantenimiento Preventivo y Correctivo a los equipos de Aire Acondicionado.
- Adquisición de Material Recurrente (Eléctrico, Hidrosanitario, Aire Acondicionado, etc...) Para atender las necesidades de mantenimiento de los distintos edificios.

El Informe de invitaciones realizadas para el ejercicio 2015 contiene los mismos datos que el Informe de licitaciones. Entre las principales invitaciones están:

- Contratación del Seguro de Gastos Médicos Mayores de los Senadores de la República y los Servidores Públicos de Mando de la Cámara de Senadores.
- Servicio de administración, guarda, custodia, conservación y organización del archivo de los expedientes de juicio de amparo.
- Contratación de los Servicios de Mantenimiento Preventivo y Correctivo a diversos equipos de la Unidad de Servicios Médicos.

Actualmente existen tres licitaciones públicas para 2016: para la Contratación del Servicio de Operación de los Cuatro Niveles de Estacionamiento de la Nueva Sede de la Cámara de Senadores, para la Adquisición de Material de Limpieza y para la Contratación del Servicio de Paquetería y Mensajería Local, Nacional e Internacional. En todos los casos la información es muy similar y es análoga a la convocatoria que emite la Cámara de Diputados. Los datos que contiene cada licitación son:

- Costo de las bases y fecha límite para adquirirlas.
- Fecha de la Junta de aclaración de las bases.
- Fecha para la recepción del documento legal y administrativo, así como de la propuesta técnica y económica.
- Fecha de la emisión del dictamen técnico y del fallo.

Como conclusión de este capítulo se debe señalar que tanto la información disponible, como los procesos de licitación son diferentes entre la Cámara de Diputados y la de Senadores. Si bien en ambas se considera la emisión de convocatorias y bases, la realización de juntas de aclaración y el dictamen y fallo correspondientes, los procesos realizados en la Cámara de Diputados son más detallados y las bases que ofrecen son diferenciadas en función del tipo de adquisición.

Por otro lado, las Cámaras del Congreso no cumplen con la normatividad federal y específica vigente para cada una, ya que no toda la información de los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios está disponible y en el caso particular de la Cámara de Diputado no se cumple con la norma de publicar cada año el Programa Anual de Adquisiciones; en el Senado ni siquiera existe esta norma, por lo que no se encontró un instrumento similar puesto a disposición del público, si bien, la Comisión de Administración sí aprueba un Programa Anual.

3.3 Análisis de caso

Proceso de Licitación de Equipo Transmisor del Canal del Congreso.

Antecedentes

I.- El Canal del Congreso es una instancia bicameral, esto es, brinda sus servicios a la Cámara de Senadores como a la Cámara de Diputados, para ello cuenta con una Comisión Bicameral integrada por Diputados, Senadores y personal técnico.

Su objeto se establece en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en específico en los artículos.

Artículo 139:

1. El Congreso de la Unión hará la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las Cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones que la Constitución y esta Ley les encomiendan.

Artículo 140:

1.-El Congreso de la Unión, para la difusión de sus actividades, y de acuerdo con la legislación en la materia, contará con el Canal de Televisión que le asigne la autoridad competente, de conformidad con las normas técnicas aplicables.

2. El Canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa.

Por su parte, el Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

Artículo 3.

1. El Canal es un medio de comunicación de Estado, de servicio público, con presupuesto, organización, infraestructura técnica y personal, dependiente del Poder Legislativo y pertenece a la Nación.

De la lectura de los artículos transcritos, se desprende que el Canal del Congreso, observa una función social con fines de divulgación de las activida-

des connaturales al Congreso, se rige por la normatividad propia del Poder Legislativo General en lo general, y por los reglamentos de cada una de las Cámaras, en ejercicio de su autonomía, así como por los Acuerdos aprobados por la Comisión Bicameral como órgano rector del mismo.

El canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es un medio de comunicación del Estado, de servicio público, con presupuesto, organización, infraestructura técnica y personal, dependiente del Poder Legislativo y pertenece a la Nación, creado en 1998.

II.- Derivado de la suscripción de un acuerdo de colaboración entre la Cámara Nacional de la Industria de la Televisión por cable (CANITEC), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y el Congreso de la Unión, la CANITEC puso a disposición del Congreso su infraestructura técnica para que a través de un segmento satelital, propiedad de PCTV/SETEC se transmita el Canal Legislativo en forma gratuita y sin reserva alguna.

La transmisión vía terrestre, y enlaces de microondas, que son contratados por las Cámaras de Senadores y de Diputados a empresas particulares, permite que los sistemas de cable del país puedan bajar la señal del Congreso.

III.- En el año 2000, el Canal del Congreso inició transmisiones regulares, a través de los sistemas de televisión por cable y, a partir de 2001, por los sistemas de televisión restringida vía satélite, el 1 de marzo de 2001 por SKY y el 15 de abril de 2001 por DIREC TV.

IV.- El 10 de marzo de 2010, la entonces Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), hoy Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFE-TEL), otorgó al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Título de Permiso para usar con fines oficiales el canal 45 con distintivo de llamada XHHCU-TDT y con una cobertura en el Distrito Federal y aérea conurbada por tanto el Congreso a través del Canal del Congreso debía realizar diversas acciones tendientes a cumplir con ese permiso para la transmisión de la señal abierta conforme al permiso citado, ya que en caso de no cumplir con las condiciones del permiso éste puede ser revocado.

Planteamiento del Proceso de Licitación del Equipo Transmisor del Canal del Congreso, llevado a cabo por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Senado de la República

- a) El 21 de febrero de 2012, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Convocatoria del Senado de la República para la adquisición

de equipo de transmisión digital de estado sólido, sistema radiador de UHF, infraestructura, medición, monitoreo e instalación.

- b) Se desahoga el procedimiento y el 20 de marzo de 2012, se dictó el fallo por el que se adjudicó el contrato a la empresa DICIMEX, S.A DE C.V. para que suministrara los equipos que ofertó el senado de la República.
- c) Así las cosas el licitante adjudicado tuvo como plazo para la entrega de los bienes 90 días luego de la firma del contrato es decir hasta el mes de junio de 2012.

Cámara de Diputados

- a) El 04 de septiembre de 2014 la Cámara de Diputados publicó en el Diario oficial de la Federación la Convocatoria de la Licitación Pública Nacional HCD/LXII/LPN/17/2014 relativa al Suministro e Instalación y Operación de Equipo Complementario para la Estación de Televisión del Canal del Congreso de la Unión con distintivo de llamada XHHCU Canal 45.
- b) El 01 de octubre de 2014, la Cámara de Diputados adjudicó el fallo de la Licitación Pública a favor de la empresa TELETEC DE MÉXICO S.A. de C.V., con una fecha inicial de entrega de equipos, el día 31 de diciembre de 2014, misma que fue ampliada mediante un convenio modificatorio hasta el 31 de marzo de 2015, mismo que tuvo que ser ampliado a través de otro convenio modificatorio al 15 de julio de 2015.

De lo anterior resulta meritorio apuntar que este procedimiento de adquisición se llevó a cabo por cuerda separada, dado que cada Cámara cuenta con una norma de adquisiciones, ergo, no existió un hilo conductor que permitiera llevar a cabo un procedimiento conjunto, sometido a las mismas reglas, en donde homogéneamente se llevara a cabo ese procedimiento.

Esta contratación de llevarse a cabo en un sólo procedimiento, evitaba que dos empresas suministraran el transmisor de una marca DICIMEX y sus periféricos de otra TELETEC, lo cual ha generado problemas operativos y técnicos que han retrasado al menos 3 años y meses la puesta en marcha de las transmisiones a señal abierta del Canal del Congreso; en efecto la empresa TELETEC, no cumplió con sus obligaciones comprometidas, y en el desahogo del procedimiento sancionador una de las principales causas de excepción de su incumplimiento fue técnica, los equipos que se adicionan no son compatibles, ya que son de marca distinta a la del transmisor, lo cual pudo ser evitado si se llevaba a cabo un procedimiento conjunto.

Para el caso de que se llevara a cabo un procedimiento conjunto se aseguraría para el canal las mejores condiciones de calidad, al ser el mismo productor y fabricante de los equipos se hubiesen evitado fallas de su operación homologación de especificaciones, abatimiento de costos y de tiempos en la entrega.

Uno de los principales obstáculos fue la disparidad de la entrega de los equipos, lo que generó menoscabo al patrimonio de la Cámara ya que se inutilizó por dos años y medio un equipo transmisor adquirido en dólares, se incumplió en parte con los acuerdos de capacitación del equipo instalado por parte de la empresa por no ser una condición posible de cumplir, y se han iniciado diversos procedimientos de responsabilidades en contra de servidores públicos de ambas Cámaras por las inconsistencias narradas en esos procedimientos, en especial en la Cámara de Diputados.

El hecho de que los procesos de licitación se hayan realizado de forma independiente implica que los proveedores que ganaron las licitaciones fueron diferentes para el caso del Senado y de la Cámara de Diputados. Esto ha tenido implicaciones importantes para el día de hoy en términos de mantenimiento de equipos, ya que los procesos se tienen que realizar de forma independiente.

Finalmente se apunta que la Comisión Bicameral del Canal del Congreso, no es la única Comisión conformada por legisladores de ambas Cámaras, por tanto existe la posibilidad de aumentar casos como el ya descrito.

3.4 Propuesta de elementos mínimos para una nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Poder Legislativo

El análisis de las adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos, permite establecer con claridad cuáles son las principales debilidades y fortalezas de los procesos de las Cámaras de Diputados y Senadores, tal como se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 5. Matriz de fortalezas y debilidades de las adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos de las Cámaras del Congreso de la Unión

Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
Planeación, programación y presupuestación			
Se prevén los principios y criterios que norman los procesos	No se definen los principios ni se establecen orientaciones para medir si los criterios se cumplen o no	Se prevén los principios y criterios que norman los procesos	No se definen los principios ni se establecen orientaciones para medir si los criterios se cumplen o no
Se aprueba de forma anticipada el presupuesto para adquisiciones	No se vincula la presupuestación al logro de resultados	Se aprueba de forma anticipada el presupuesto para adquisiciones	No se vincula la presupuestación al logro de resultados
La norma prevé que se publique el Programa Anual de adquisiciones en la página de Internet	No todos los programas de adquisiciones se han publicado	NA	La norma no prevé que se publique el Programa Anual y por ende no es público
El Programa Anual contiene los rubros a contratar y los montos	No se prevé objetivos, metas e indicadores en el Programa		Los únicos objetivos y metas son los establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación
Se establecen los plazos a los que sujetará la presentación y aprobación del Programa Anual			No se establecen los plazos a los que sujetará la presentación y aprobación del Programa Anual

Continúa ...

Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
Planeación, programación y presupuestación			
Aspectos estructurales			
Se prevé el establecimiento de un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios	En el Comité no tienen derecho a voto el Contralor Interno y el Director General de Asuntos Jurídicos	Existe una Comisión Ordinaria denominada Comisión de Administración	Existe un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios, pero no se prevé su estructuración y funcionamiento
Toma de decisiones			
Se prevé que la Junta de Coordinación Política podrá establecer criterios de evaluación y adjudicación	La norma no establece los criterios		No se prevé las instancias que establezcan criterios de evaluación
	Para tomar decisiones no se prevén estudios de factibilidad o costo-beneficio		Para tomar decisiones no se prevén estudios de factibilidad o costo-beneficio
Se establece que el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios realice reuniones ordinarias o extraordinarias		El Comité de Adquisiciones, Obras y Servicios recibe informe trimestral del avance	No se establece que el Comité deba reunirse periódicamente

Continúa ...

Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
Fortalezas	Debilidades	Fortalezas	Debilidades
Planeación, programación y presupuestación			
Seguimiento y evaluación			
Se establece el papel del Órgano Interno de Control para realizar la verificación de calidad	No se prevén otras instancias o mecanismos de seguimiento y evaluación	La Contraloría interna tiene facultades de verificación e inspección	No se prevén otras instancias o mecanismos de seguimiento y evaluación
Uso de las TICs			
Se cuenta con un portal electrónico	No toda la información está disponible en el portal, faltan fallos y Programas	La Cámara cuenta con un portal electrónico con datos de proveedores	No se cuenta con un portal electrónico

Fuente: elaboración propia con base en *la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público*, *la Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Cámara de Diputados* y *las Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores*.

Como puede constatarse por el análisis realizado en el cuadro anterior, si bien ambas Cámaras prevén de forma explícita principios y criterios que norman los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, no se definen con claridad, lo cual podría hacerse con un glosario. Además, para criterios como calidad o precio no se establecen claramente parámetros, por lo que su determinación queda a discreción de las autoridades administrativas.

En lo referente al presupuesto para los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, la aprobación sigue un proceso claramente establecido, con tiempos, autoridades y formalidades, pero no hay una vinculación explícita entre los procesos de presupuestación-programación y logro de resultados. Esta vinculación es explícita en el caso de los procesos de la administración pública federal, tal como se establece en el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que a la letra dice: “Los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables”.

Hablando de la publicación del Programa Anual de adquisiciones, se observan severas fallas en ambas Cámaras, ya que en el caso de Diputados, no todos los programas son públicos y están disponibles y en el del Senado, ni siquiera se prevé la obligación de publicar el Programa Anual de adquisiciones, lo que en términos de transparencia es una falla importante.

Con respecto al contenido del Programa Anual de adquisiciones, la Cámara de Senadores sólo se atiene a lo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual sólo ofrece una clasificación genérica del gasto que se contempla en el Anexo 1. Gasto Neto Total, apartado A. Ramos Autónomos, con un monto total no desglosado. La Cámara de Diputados sí ofrece un desglose, pero se limita a servicios y bienes a contratar, con sus montos respectivos y cronogramas, sin que se prevean objetivos, metas e indicadores, por lo que es un programa incompleto, sin mecanismos de seguimiento y evaluación.

Ahora bien por lo que toca a las instancias de deliberación, la Cámara de Senadores no cuenta con un Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios, como sí lo tiene la Cámara de Diputados, aunque en ésta, se limita el derecho al voto, por lo que los procesos de toma de decisión son más restringidos en lo relativo a participación.

En lo relativo a criterios de evaluación no se prevén de forma explícita, por lo que están sujetos a discrecionalidad de las instancias deliberantes, además de que no se prevé la realización de estudios de factibilidad o de costo beneficio.

Hablando de los mecanismos de evaluación, en las instancias previstas son todas internas, de tal forma que cada Cámara se monitorea y evalúa a sí misma, es juez y parte y por ende, no se constituye en instancia imparcial, ni cuenta con órganos externos.

Por último, en función del principio de máxima publicidad y atendiendo a la diversidad de medios disponibles, es importante el desarrollo de portales, con amplia información disponible, tomando en cuenta que, como se mencionó en el apartado del marco jurídico, las Cámaras son sujetos obligados, de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Con base en las debilidades y fortalezas, podemos identificar las áreas de oportunidad para ambas Cámaras, así como las acciones de mejora que son necesarias para consolidar un marco jurídico homologado, tal como se establece en el siguiente cuadro.

Cuadro 6. Elementos para homologar la legislación

Áreas de oportunidad	Acciones de mejora
Principios y criterios que regulan los procesos	Establecer en la Ley que regule los procesos las definiciones de los principios y los criterios para ponderar los criterios que regulan los procesos
Programación y presupuestación	Vincular la presupuestación al logro de resultados con base en el Programa Anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios
Publicidad del Programa Anual	Establecer la obligatoriedad de publicar el Programa Anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como sanciones en caso de incumplimiento
Contenido del Programa Anual	Que el Programa Anual contemple objetivos, metas e indicadores de los procesos que permitan medir los avances y la calidad de los procesos
Plazo para la integración del Programa Anual	Establecer con claridad en la norma los pasos y las fases procesales requeridas para la aprobación del Programa Anual
Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios	Establecer un Comité en el que todos tengan derecho a voz y voto, con voto de calidad del Presidente en caso de empate, un secretario ejecutivo y un secretario técnico
Evaluación para la toma de decisiones	Establecer en la norma los criterios de evaluación y adjudicación
Estudios	Prever en la normatividad la necesidad de realizar estudios de factibilidad y costo-beneficio
Instancias de deliberación	Establecer la creación de instancias permanentes de deliberación (Comités o Consejos) para dar seguimiento a los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obligación de que se reúnan periódicamente y generen informes sobre el avance del Programa de adquisiciones

Continúa ...

Áreas de oportunidad	Acciones de mejora
Funcionamiento de instancias de deliberación	Prever la integración y funcionamiento mínimo de las instancias de deliberación como Comités y Consejos, así como sus atribuciones principales
Seguimiento y evaluación	Establecer instancias permanentes de seguimiento y evaluación que verifiquen la calidad y el cumplimiento de metas y plazos, así como la realización de acciones
Uso de las TICs	Desarrollar un portal electrónico para el Congreso de la Unión, así como un padrón de proveedores y otro de testigos sociales
Objetivos de la norma	Se deberán establecer con claridad los objetivos, estableciendo claramente la responsabilidad de los servidores públicos de sujetarse a la ley
Estudios requeridos por parte de quienes participen en los procesos	Prever, en su caso, estudios de mercado, de costo beneficio y de factibilidad
Procedimientos	Establecer como procedimientos, la licitación pública nacional o internacional, la invitación a cuando menos tres personas, la adjudicación directa y la subasta electrónica inversa
Excepciones a la licitación	Establecer claramente los supuestos y los rangos en los que se puedan dar la adjudicación directa y la invitación a cuando menos tres
Convocatoria y bases	Establecer que ambas serán gratuitas y estarán disponibles en el portal de adquisiciones
Sanciones	Establecer un capítulo con sanciones e infracciones
Controversias	Prever mecanismos diversificados como inconformidad, solicitud de suspensión, conciliación y arbitraje
Auditoría externa	Establecer que un organismo privado será el encargado de realizar la auditoría externa de los procesos

Fuente: elaboración propia con base en la *Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público*, la *Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Cámara de Diputados* y las *Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores*.

El análisis de las normas de las Cámaras de Diputados y Senadores nos permite identificar las áreas de oportunidad en las que se pueden implementar acciones de mejora, con el objetivo final de homologar el marco jurídico de tal forma que se cuente con una legislación lo más completa posible.

Para tal efecto es conveniente que en la nueva ley se contemplen definiciones concisas y se establezcan criterios claros, que se vincule la programación con la presupuestación y la creación de instancias organizacionales, permanentes y deliberativas que tomen decisiones de manera democrática, previéndose que todos sus integrantes tengan derecho a voz y voto.

En lo que se refiere al Programa Anual este deberá ser un instrumento para la toma de decisiones, cuyo carácter deberá ser público, sujeto así al criterio de máxima

publicidad y que contemple metas e indicadores. Además, deberán establecerse claramente los plazos y las autoridades que intervienen en su elaboración.

En función del principio de máxima publicidad es conveniente hacer uso de la mayor cantidad de medios posibles para que la información de los procesos de adquisiciones, arrendamientos y compras esté al acceso del público, por ello, deben utilizarse medios públicos como el *Diario Oficial de la Federación*, medios privados, como diarios de circulación nacional, así como desarrollarse un portal en el que se concentren todos los procesos y la información que se genere en torno a ellos.

La norma deberá prever expresamente los supuestos bajo los cuales deberá darse la licitación y de forma clara, prever los supuestos de excepción, estableciéndose montos máximos y mínimos, así como las diversas hipótesis para los casos de adjudicación directa o invitación a cuando menos tres. En el caso de los proveedores se deberán prever mecanismos alternativos para la solución de controversias, así como sanciones e infracciones.

Además de las debilidades y fortalezas señaladas previamente, cabe señalar que la necesidad de una Ley que regule las adquisiciones, arrendamientos y servicios para ambas Cámaras se basa en la conveniencia de realizar los siguientes procesos:

- Adquisición de infraestructura, bienes y servicios con un sólo proveedor.
- Compras consolidadas.

En lo que respecta a la necesidad de que las Cámaras de Diputados y Senadores cuenten con un sólo proveedor para los bienes y servicios, cabe señalar como caso práctico de la desvinculación entre ambas, el proceso de licitación para la infraestructura requerida por el Canal del Congreso.

3.5 Análisis de viabilidad

En este apartado se deberá realizar un doble análisis para proponer la homologación normativa de los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios: la viabilidad jurídica y la viabilidad política.

Desde el punto de vista jurídico, el Congreso de la Unión puede expedir las leyes que regulan su funcionamiento, tal como se prevé en el segundo párrafo del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: “El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”.

Este es el fundamento jurídico para la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que a la fecha, es la única ley que en uso de la facultad constitucional ha expedido el Congreso de la Unión. No obstante, el texto constitucional es claro y faculta al Congreso para expedir leyes que regulen su funcionamiento.

De ahí que desde el punto de vista jurídico sea viable que el Congreso se dé a sí mismo una nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

La homologación normativa de las adquisiciones, arrendamientos y compras sería una parte fundamental de este esfuerzo para que los procesos se realicen de forma transparente, con instancias de seguimiento y evaluación, con instituciones deliberativas, sanciones estrictas, padrones confiables, mecanismos de solución de controversias y la realización de auditorías externas.

Para efecto del proceso legislativo, sería conveniente que la ley tuviera como Cámara de Origen a la de Diputados, ya que ahí se cuenta con instancias de dictaminación adecuadas para este tipo de proyectos como es la Comisión de Régimen Reglamento y Prácticas Parlamentarias y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para efecto de que se genere la opinión de impacto presupuestario.

En este capítulo se ha analizado el proceso de adquisiciones de las Cámaras de Diputados y Senadores. En ambos casos, existen normas que regulan las adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos. Estas normas son de carácter interno y en buena medida adoptan los principios, criterios y procedimientos establecidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

A pesar de que las normas recuperan algunos elementos importantes de la legislación federal, se trata de marcos regulatorios de naturaleza jerárquica inferior, que presentan algunas lagunas importantes en lo relativo a la claridad de los principios y criterios, diversidad de mecanismos de licitación, aspectos programáticos y orgánicos.

Uno de los principales problemas que se han detectado es que la existencia de normas para cada una de las Cámaras es poco eficiente cuando se trata de procesos de licitación para órganos bicamarales. Adicionalmente, el hecho de que las Cámaras realicen procesos por separado presenta problemas de economía, eficiencia y eficacia.

El análisis realizado permite concluir que las normas de las Cámaras tienen tanto fortalezas como debilidades y que existen áreas de oportunidad y acciones de mejora que pueden implementarse con un marco homogéneo.

Hacia el final del capítulo se proponen aquellos elementos que se considera debe contemplar una Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios propia del Poder Legislativo. Este bosquejo puede ser la base para diseñar un nuevo ordenamiento jurídico y se pueden retomar elementos del diagnóstico aquí presentado para elaborar la exposición de motivos, así como para establecer los apartados mínimos que deberá contemplar una ley en la materia.

Con estos elementos podemos realizar una serie de recomendaciones para homologar el marco jurídico que regula los procesos de adquisiciones, arrendamientos y contrataciones en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Este nuevo marco jurídico debe contener elementos cuyo marco de referencia es el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como la legislación internacional en la materia, la cual nos ha servido como referente para profundizar en aquellos aspectos que debe contemplar la nueva norma para el Congreso de la Unión.

Como se verá en las conclusiones, un marco jurídico homogéneo es indispensable para unificar criterios, optimizar recursos y transformar los procesos administrativos, aunque no es por sí mismo suficiente para transformar las prácticas y la cultura organizacional, y en su caso quizás una norma de adquisiciones para ambas Cámaras también puede ser insuficiente, es decir una Ley General de adquisiciones de los entes públicos debería ser el gran objetivo.

Conclusiones

A continuación se presentan las conclusiones y reflexiones que se derivan de la investigación realizada:

Primera. El presente trabajo de investigación ha dejado en claro que es necesario transitar a nuevos modelos para realizar los procesos de contrataciones, compras y adquisiciones en el Congreso de la Unión. Los postulados de la Nueva Gestión Pública son la base para transitar a un modelo de gestión que permita hacer frente a los retos que enfrenta la administración pública.

Un aspecto fundamental con respecto a los procesos de contrataciones, compras y adquisiciones es la racionalidad y eficacia que se requieren introducir a efecto de evitar la discrecionalidad, crear mecanismos e instancias de deliberación, contemplar una diversidad de mecanismos de licitación, prever instrumentos de apelación y vincular el ejercicio de los recursos con su adecuado control mediante procedimientos e indicadores que permitan determinar en qué medida los procesos son eficaces, esto es, cumplen con los objetivos establecidos.

Segunda. La adopción de los postulados de la Nueva Gestión Pública se puede dar, en el plano institucional, con el diseño de una norma en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Poder Legislativo, la cual puede incorporar principios exigentes de economía, transparencia, eficiencia, eficacia e imparcialidad, así como la agenda de gobierno electrónico.

Con respecto a la economía, es vital considerar que la escasez de los recursos disponibles es un imperativo que presiona de forma constante los diversos procesos y que obliga a garantizar economías de escala, ahorros y a introducir mecanismos para la optimización de los recursos, lo cual implica que el Congreso de la Unión debe ser eficiente.

La transparencia obliga a introducir diversos instrumentos y mecanismos de difusión a efecto de garantizar en todo momento que prevalezca el principio de máxima publicidad. La combinación de la transparencia con el uso de

tecnologías de la información permite contar con procesos abiertos, fluidos y que sean claros a la sociedad.

La imparcialidad es un imperativo de las administraciones públicas que se rigen por la racionalidad como criterio fundamental y que hacen realidad los principios del gobierno burocrático weberiano, en el que los trámites son documentados, los cargos se asignan en función del mérito y los servidores públicos se rigen con criterios de responsabilidad e imparcialidad.

Tercera. La nueva Norma sería un instrumento idóneo para transitar a un nuevo modelo de gestión de procesos de adquisiciones, arrendamientos y contratación, haciéndolos congruentes con la cultura y las prácticas propias del Poder Legislativo:

Lo que se busca con este nuevo instrumento jurídico es un cambio cultural que incorpore rendir cuentas, que favorezca los valores éticos, que cumpla con los nuevos criterios de la transparencia, las mejores prácticas regulatorias, que en la prestación de servicios se refieran procesos de calidad y al ciudadano se le considere más como un cliente; esto dará la posibilidad de mejorar el desempeño de las instituciones, a partir de la integración de nuevas tecnologías de gobierno y de nueva gestión pública.

Para hacer las recomendaciones pertinentes se ha realizado una revisión del marco jurídico vigente a nivel nacional, lo que implicó considerar los principios, criterios y procedimientos previstos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

El análisis del marco jurídico vigente para la Administración Pública Federal lleva a concluir que existen ventajas comparativas de éste con respecto a las normas previstas en las Cámaras de Diputados y Senadores: la legislación federal prevé la realización de estudios de factibilidad, la publicación y gratuidad de convocatorias y bases en diarios de circulación nacional, criterios de oportunidad y precio, más modalidades de contrataciones, registros de proveedores sancionados y mayores sanciones, así como la realización de auditorías externas.

El estudio del Derecho Comparado permitió contrastar la legislación nacional contra la de otros países latinoamericanos para determinar en qué medida estas normas aportan elementos adicionales para mejorar los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios. La normatividad vigente en los países analizados prevé, entre otras cosas: una mayor participación social, diversos mecanismos de contratación y diversos recursos de impugnación.

Cuarta. El análisis de la normatividad interna de las Cámaras permitió valorar sus principales fortalezas y debilidades, para así esbozar aquellos ámbitos de oportunidad y acciones que pueden considerarse en una nueva Ley. Así, como elementos de la nueva norma para el Congreso de la Unión, podemos destacar los siguientes:

- La nueva norma deberá prever de forma expresa los principios, así como las diversas competencias de los órganos previstos en la misma, con el objeto de contar con una parte orgánica completa.
- La definición clara de principios y criterios que se deberán observar para los procesos, con el objetivo de dar certidumbre cómo se observan los primeros y cómo se ponderan los segundos.
- La necesidad de que la programación y la presupuestación sean partes de un ciclo que comienza precisamente con los planes y programas y concluye con la asignación de recursos para el siguiente programa. Este vínculo debe ser indisoluble para efecto de relacionar el logro de objetivos y metas con la asignación de los recursos.
- El análisis de los programas anuales disponibles lleva a concluir que es necesario que no sólo se contemplen partidas y montos, sino también metas, objetivos, lineamientos, políticas e indicadores que permitan determinar si se alcanzan los grandes objetivos anuales.
- En todos los casos se requiere observar el principio de máxima publicidad con el objetivo de transparentar lo más que se pueda los diversos procesos, de ahí que los medios de publicidad deban ser tanto un sitio de Internet, como periódico oficial, diarios de circulación y los medios disponibles en cada momento. Además, las bases y convocatorias deberán ser gratuitas para garantizar iguales puntos de partida para los posibles proveedores. La transparencia debe prevalecer desde la publicación del Programa Anual de Adquisiciones, hasta la adjudicación o dictamen final con el que termina el proceso, cubriendo también lo relativo a la ejecución de obras o prestación de servicios, y el establecimiento de padrones de proveedores y testigos sociales.
- En lo relativo a la creación de órganos es necesario que el Congreso de la Unión tenga un Comité en el que las diversas partes involucradas tengan derecho a voz y voto, estableciéndose el voto de calidad del Presidente en caso de empate.
- Para efecto de adjudicaciones y fallos se deben prever de forma expresa cuáles son los criterios para evaluar, así como la necesidad de realizar es-

tudios de factibilidad y costo-beneficio que garanticen efectivamente las mejores condiciones del mercado, así como la adopción de principios de eficiencia, eficacia y economía.

- Un aspecto fundamental que deberá contemplar la nueva norma, es la previsión de mecanismos e instancias adicionales de seguimiento y evaluación, a los Órganos Internos y Contralorías, con base en el principio de que los ejecutores del gasto no deben fiscalizarse a sí mismos.
- En el caso de los posibles proveedores, será necesario prever diversos tipos de estudios que deberán realizar, en función del bien o servicio que ofrezcan, ya que en muchos casos no basta con estudios de mercado para garantizar las mejores condiciones para el Estado, también es necesario realizar estudios de factibilidad y costo-beneficio.
- En lo relativo a los diversos mecanismos para los procesos, se debe contemplar una amplia gama que va de la licitación pública, en sus modalidades nacional e internacional, así como la subasta electrónica inversa. Como excepciones pueden preverse la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa, en estos casos deberán preverse los montos máximos, así como los supuestos bajo los cuales se pueden dar estos procesos.
- La norma deberá prever mecanismos diversos para la solución de controversias, así como las sanciones, no sólo para proveedores, sino también para los servidores públicos.

Quinta. Por último, este trabajo ha dejado en claro que una nueva Norma en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Congreso de la Unión es políticamente viable y necesaria. En lo relativo a la viabilidad, el Congreso tiene facultades para expedir una norma como la que se sugiere, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el Congreso puede expedir las normas que le han de regir, no obstante la Norma es quizás el primer paliativo para el mal, dado que es posible suponer que la creación de una Ley General de Adquisiciones de los Entes Públicos debe ser como ya se dijo la meta.

Además el entorno político es particularmente propicio para que el Congreso de la Unión dé los pasos necesarios para legislar en la materia, con ello, respondería a las demandas de transparencia, rendición de cuentas y modernización administrativa que son temas de la agenda mediática nacional a los que hay que dar respuesta.

Sexta. Las Cámaras del Congreso de la Unión deberán conjuntamente elaborar una Norma en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios que

rija para ambas Cámaras. El trabajo en conferencia deberá realizarse para efecto de generar una norma homogénea, que contemple los diversos procesos realizados y que tenga como base de referencia la normatividad vigente para detectar las áreas de oportunidad.

La nueva disposición jurídica deberá estructurarse para contemplar los siguientes aspectos:

- Objetivos de la Norma y ámbito de aplicación.
- Órganos e instancias facultados para aplicar las normas.
- Definiciones.
- Vinculación entre programación y presupuestación.
- Obligatoriedad de publicar el Programa Anual y procedimientos para su aprobación.
- Comisiones bicamarales competentes para los procesos.
- Características de las bases y convocatorias.
- Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, bases de datos que se crean y portales.
- Publicidad y transparencia.
- Procedimientos.
- Instancias y medios de impugnación.
- Sanciones aplicables tanto a proveedores como a servidores públicos.

Séptima. Por lo anterior, la presente investigación permite concluir que es necesario contar con un marco jurídico homogéneo que regule los procesos de procesos de adquisiciones, arrendamientos y contrataciones para el Congreso de la Unión, posibilitándose así, la prestación más eficiente de servicios, ahorros derivados de compras consolidadas y tener proveedores comunes que faciliten los procesos de mantenimiento y realización de nuevas obras.

Octava. El marco jurídico deberá contener a detalle los diversos aspectos considerados en este trabajo de investigación, para contemplar los diversos órganos que deben constituirse, los supuestos para la realización de los procesos, los mecanismos de solución de controversias y las sanciones. La Norma en la materia debe ser lo suficientemente detallada como para que no haya pie a lagunas que propicien la discrecionalidad y conlleven problemas de interpretación.

Novena. El nuevo marco jurídico común a ambas Cámaras es sólo el primer paso. Una vez aprobada una normatividad homogénea, es indispensable realizar los ajustes al nivel de la administración de ambas Cámaras. Estos ajustes pueden comprender los siguientes aspectos:

- Sistemas integrados para la gestión de los procesos de adquisiciones, arrendamientos y contrataciones, lo que implica control de proveedores, control financiero, así como de los indicadores que den cuenta del grado de avance de los diversos bienes y servicios contratados.
- Procedimientos claros, con diagramas de flujo en los que se establezcan claramente las rutas que deben seguirse para los diversos procesos, paso a paso, detallándose los aspectos relativos a procesos de toma de decisión, así como la documentación generada.
- Políticas para orientar los trabajos de planeación, implementación, control y supervisión, con el objeto de que los tomadores de decisiones cuenten con criterios generales que orienten sus actividades.
- Normas y reglamentos para el funcionamiento de instancias como Comités, que regulen su integración, funcionamiento, órganos de apoyo y mecanismos para el cumplimiento y seguimiento de acuerdos.
- Normas de calidad que regulen las diversas partes del proceso, estableciéndose con claridad las políticas aplicables, así como los procesos sujetos a controles de calidad y los registros que se deban generar.
- Perfiles de puestos para garantizar que en las áreas administrativas se contrate a personal calificado y que su contratación esté sujeta a pruebas de aptitudes, habilidades y actitudes, a partir de instrumentos objetivos estandarizados (test).
- Un nuevo manual de organización en el que se establezcan claramente la misión, visión y objetivos de cada una de las áreas involucradas en los procesos de adquisiciones, arrendamientos y contrataciones.

Décima. Como puede constatarse, el diseño de un marco jurídico homogéneo es el primer paso para promover una reforma administrativa que transforme las prácticas y la cultura organizacional al interior del Congreso de la Unión. Este trabajo representa un esfuerzo para señalar aquellos componentes que deberá tener una nueva norma jurídica en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Poder Legislativo, este ha sido su principal cometido y la razón de ser de los análisis realizados.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobierno y administración pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
- Andrade Sánchez, Eduardo. *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press. 2008.
- Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012.
- Gómez de Lara Fernando y Alejandro Sosa Arciniega. *Comentarios a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*. México, Novum, 2014.
- Heller, Herman. *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica. 1974.
- Matute González, Carlos F. *El reparto de facultades en el federalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa. 2007.
- Moyado Estrada, Francisco. *Gobernanza y calidad de la gestión pública: oportunidades para mejorar el desempeño de la administración pública en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 2014.
- Nava Vázquez, César. *La división de poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo*, México, Miguel Ángel Porrúa. 2008.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa. 2000.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. 4ª ed. México, Fondo de Cultura Económica, 2002. 1244.
- Fraga Gabino. “*Derecho Administrativo*”. México, Porrúa. 1992.
- Infante Meléndez Hector Mateo. “Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público. INAP. Instituto Nacional de Administración Pública 2011.

Hemerográficas

- Cifuentes Vargas, Manuel. “El artículo 134 constitucional y las adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, obras públicas y enajenación de bienes del Estado (origen, evolución e interpretación)”. En Revista de la Facultad de Derecho de México. 1991.
- Uvalle Berrones, Ricardo. “El Poder Legislativo en la construcción de la nación mexicana”, en Revista de Administración Pública, Número 92, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México.

Electrónicas

- Argentina. *Régimen de Contrataciones de la Administración General*. [En línea] disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/ane-xos/65000-69999/68396/textact.htm> [Accesado el día 4 de enero de 2016]
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Legislación, Reglamentos y Procedimientos Nacionales de Compras del Sector Público en las Américas*. [En línea] disponible en: <http://www.ftaa-alca.org/wgroups/wggp/esp/gpdoc2/CAPIT1.htm> [Accesado el día 20 de diciembre de 2015]
- Bolivia. *Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios*, DS N° 181, 28 de junio de 2009. [En línea] disponible en: <http://www.emapa.gob.bo/document/legal/DS0181.pdf> [Accesado el día 4 de enero de 2016]
- Cámara de Diputados. *Manual de organización*. [En línea] disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/MGOCD_01feb11.pdf [Accesado el día 29 de noviembre de 2015]
- Cámara de Diputados. *Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados: actualizada y complementada julio de 2009*. [En línea] disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Normatividad_Diputados.pdf [Accesado el día 11 de diciembre de 2015]
- Cámara de Diputados. Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas 2010. [En línea] disponible en: <http://pac.diputados.gob.mx/pac/PAAD2010.pdf> [Accesado el día 20 de enero de 2016]
- Cámara de Senadores. Normas para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores. *Diario Oficial de la Federación*, 21 de septiembre de 2012.
- Castellanos Hernández, Eduardo. *El régimen jurídico de la administración del Poder Legislativo*. [En línea] disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/92/pr/pr4.pdf> [Accesado el día 09 de noviembre de 2015]

- CLAD. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Chile, 2007. [En línea] disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf> Consultado el día 20 de enero de 2016]
- Colombia. *Ley 80 de 1993*. [En línea] disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304> [Accesado el día 02 de enero de 2016]
- Costa Rica. Ley de Contratación Administrativa. [En línea] disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=24284&nValor3=95769&strTipM=TC [Accesado el día 02 de enero noviembre de 2016]
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *La administración del Poder Legislativo, Organización, Principales Funciones Genéricas y Modernización*. [En línea] disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/92/pr/pr3.pdf> [Accesado el día 12 de noviembre de 2015]
- Placencia Alarcón, Luis Alberto. *Administración General y Administración Pública*, [En línea] disponible en: <http://www.tjffa.gob.mx/investigaciones/pdf/administraciongeneralypublica.pdf> [Accesado el día 19 de mayo de 2015]

Leyes y Reglamentos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Norma de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Cámara de Diputados.
- Norma para Adquisiciones, Arrendamientos, Prestación de Servicios y Obras Públicas de la Cámara de Senadores.



El proceso

de revisión de la Cuenta Pública 2011
y la actuación de la Auditoría Superior
de la Federación: resultados e impactos

Maestro Jesús Onofre Ortíz

Introducción

La presente investigación denominada “El proceso de revisión de la Cuenta Pública 2011 y la actuación de la Auditoría Superior de la Federación: resultados e impactos”, surge de mi experiencia, por una parte, como auditor en la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, al realizar diversas auditorías de regularidad, de desempeño y evaluaciones técnicas a las áreas sustantivas y de apoyo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En especial de un estudio que se me encargó en 2014, donde junto con otro auditor, identificamos los criterios con los que la ASF determina la conclusión de acciones. Dicho estudio se denominó “Revisión técnica para identificar los criterios con los que la ASF determina la conclusión de acciones derivadas de la Cuenta Pública 2011”.

Por otra parte —que considero más importante—, he sido testigo año con año que, con un gran despliegue informativo, la ASF presenta ante los Diputados y la ciudadanía el total de acciones determinadas, derivadas de los procesos de fiscalización que realiza. Sus resultados crean gran expectativa por la cantidad de acciones determinadas y por saber el tipo de medidas que se implementarán para evitar recurrencia y/o las sanciones que se aplicarán por los incumplimientos o quebrantos a la Hacienda Pública Federal. Sin embargo, en los informes sobre el estado de atención de las acciones derivadas de la Cuenta Pública, posteriores al Informe de Resultados, se detecta que casi en su totalidad, las acciones se reportan como concluidas y las sanciones aplicadas son mínimas.

Lo anterior ha generado dudas con respecto a la forma en que la ASF da por atendidas las acciones, que por lo regular ponen en entre dicho su actuar, en el sentido de que, o las acciones determinadas no estuvieron bien fundamentadas o, más aún, que en su atención hubo actos de corrupción.

Por lo anterior, considero que además de identificar, es necesario analizar dichos criterios, razón por la cual la aportación que se pretende con la presente investigación, es poder determinar la efectividad y validez de los criterios que utiliza la ASF para dar por concluido el seguimiento de las acciones derivadas de la revisión de la Cuenta Pública, así como el impacto de la labor fiscalizadora en las entidades revisadas por el órgano de fiscalización superior en nuestro país.

Con lo anterior, se coadyuvaría, independientemente de los resultados, a transparentar el actuar de la ASF, así como a reforzar la confianza ciudadana para con sus instituciones.

Así, el trabajo tiene como objetivo general “Determinar el impacto del proceso de revisión de la Cuenta Pública que realiza la ASF, a través del estudio y análisis de la forma en que da por concluido el seguimiento de las acciones derivadas de la revisión de la Cuenta Pública”. Para ello, se establecieron los siguientes objetivos específicos consistentes en:

- Identificar el número de acciones que se determinaron como resultado de la revisión de la Cuenta Pública 2011.
- Identificar la normativa interna que aplica la ASF para dar por concluido el seguimiento de las acciones derivadas de la revisión de la Cuenta Pública 2011.
- Realizar un estudio y análisis de los parámetros que toma como base la ASF para dar por concluido el seguimiento de las acciones, para determinar la efectividad de los mismos.
- Proponer acciones de mejora que fortalezcan el marco normativo interno de la ASF, a efecto de que la labor fiscalizadora que realiza impacte de forma positiva en el actuar de las entidades que manejan recursos públicos.
- Coadyuvar con el fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos para con sus instituciones.

Para lo anterior, se determinó una hipótesis que consiste en determinar “Si los criterios que utiliza la ASF para dar por concluida las acciones derivadas de la cuenta pública son efectivos, entonces el resultado de la labor fiscalizadora que realiza impactará de forma positiva en el actuar de los entes auditados, haciendo más eficiente el uso, destino y aplicación de los recursos públicos y, por consiguiente, coadyuvaría a fortalecer la confianza de la ciudadanía para con sus instituciones”.

Es así que la tesina contempla cuatro apartados, en donde en el primero denominado “La Cuenta Pública en México”, se aborda el tema de los antecedentes de la fiscalización de los recursos públicos en nuestro país, se analiza el marco conceptual y jurídico de nuestro objeto de estudio, así como el objetivo de la fiscalización de Cuenta Pública en México.

El segundo apartado “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública”, analiza el informe correspondiente a la Cuenta Pública 2011, los resultados derivados del mismo y el Informe de seguimiento del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas.

En el tercer apartado “Normativa para la Fiscalización Superior”, se determina y analiza el marco legal interno para la fiscalización de la Cuenta Pública, que representa el esquema operativo de la función fiscalizadora y en donde se describen los criterios para dar por concluidos el seguimiento de las acciones.

El cuarto apartado “Análisis de los Resultados”, parte medular de nuestro tema, se presentan los resultados obtenidos de la investigación realizada sobre los criterios que utiliza la ASF para dar por concluido el seguimiento de las acciones derivadas de la fiscalización de la Cuenta Pública 2011, con base en la muestra de las acciones determinadas.

Asimismo, se menciona un apartado con las conclusiones obtenidas, así como las propuestas de mejora y, finalmente, un apartado con la bibliografía consultada.

Capítulo I

La Cuenta Pública en México

1.1 Antecedentes

La fiscalización del gasto público forma parte de una actividad central en los gobiernos democráticos y es fundamental en los actuales sistemas de transparencia y rendición de cuentas. Hoy en día en nuestro país, en el ámbito Federal, el poder ejecutivo rinde cuentas ante la Cámara de Diputados, que representa los intereses de la sociedad, a través de la entrega de la Cuenta Pública e informe de avances de la situación financiera, que son éstos últimos, elaborados con base en la información proporcionada por las entidades públicas federales y demás entidades fiscalizadas.

En el ámbito estatal, tanto el gobierno del Estado como los municipios tienen la obligación de entregar la Cuenta Pública al Congreso local, de forma similar a que como se hace con el Federal. La presentación de la Cuenta Pública a los Congresos locales constituye, en la mayoría de los casos, el punto de partida del proceso anual de fiscalización legislativa de la hacienda pública estatal.

Así, el proceso de fiscalización en México es de suma importancia ya que los órganos de control gubernamental, justifican su razón de ser, en la medida que sean garantes de la transparencia y rendición de cuentas respecto al manejo de los recursos públicos y para corroborar la información que proporcionan los entes del gobierno de cómo han gastado, destinado o suministrado los recursos para la operación de planes, proyectos y programas en beneficio de la sociedad a la cual deben servir.

Para apoyar el proceso de rendición de cuentas, en México la actividad de fiscalización se efectúa en dos vertientes:¹ por una parte con los órganos de

1 En 2010 realicé un ensayo denominado “Transparencia y rendición de cuentas como instrumentos para el combate contra la corrupción”, donde analicé el papel que juegan la transparencia y la rendición de cuentas como instrumentos indispensables para menguar los efectos de la corrupción, señalando que uno de los mecanismos más efectivos para apoyar este proceso, es la fiscalización de los recursos públicos.

fiscalización superior nombrados por el Poder Legislativo que realizan actividades de fiscalización a partir de los resultados de la Cuenta Pública.

Por otra parte, más recientemente, el poder Ejecutivo instauro órganos de primer nivel para realizar la fiscalización y uso de los recursos públicos dentro de sus dependencias y entidades.

Por razones relacionadas con las condicionantes que existían, en México no había sido posible operar de manera efectiva la división de poderes tal y como lo dice en el papel nuestra Constitución. Sin la existencia real de esa división se dificultaba un sistema de control y evaluación para la vigilancia de la forma en cómo se distribuye y se gasta el dinero público.

Sin embargo, la nueva correlación de fuerzas políticas en el país y particularmente la conformación del Congreso Federal que surgió de las elecciones de 1997, sentó las bases para someter a la mesa de debates grandes asuntos de carácter nacional. Uno de ellos fue justamente la discusión entre los partidos políticos para someter una iniciativa ante el Congreso de la Unión para la creación del órgano llamado Auditoría Superior de la Federación. Su objetivo fue claro: Una instancia nombrada por el poder Legislativo, con el propósito de encargarse de fiscalizar la Hacienda Pública con atribuciones para penalizar por la mala utilización de los recursos de la Federación.

En este contexto, en 1999 la Cámara aprueba la creación de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación y en el año 2000, se abroga la Contaduría Mayor de Hacienda y se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, creando con esto la Auditoría Superior de la Federación.

De conformidad con el “Plan Estratégico ASF (2011-2017)”,² la ASF tiene como misión el fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Asimismo, establece que conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

Para ello, el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga a la ASF de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funciona-

2 “Auditoría Superior de la Federación”, dirección en Internet: http://www.asf.gob.mx/uploads/58/Plan_Estrategico_ASF_2011-2017_web.pdf, fecha de consulta: 07 de marzo de 2016.

miento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.³ Esta autonomía técnica y de gestión permite a la entidad de fiscalización superior la facultad para establecer sus propios lineamientos técnicos, criterios, procedimientos, métodos y sistemas para las auditorías y su seguimiento, así como realizar las modificaciones a los mismos cuando sea necesario.

La fiscalización de la Cuenta Pública se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal; tiene carácter externo, se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen las instancias de control competentes. Las observaciones emitidas por la ASF, producto de la fiscalización de la Cuenta Pública, podrían derivar en acciones promovidas y recomendaciones.

Para lograr lo anterior, la ASF realiza año con año su Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, la cual contiene el universo de auditorías a practicar para la fiscalización de la Cuenta Pública que corresponda.

1.2 Marco conceptual

Para conceptualizar el desarrollo del presente trabajo, se mencionan algunos aspectos teórico-doctrinales respecto de la Cuenta Pública, para un mejor entendimiento de la dinámica de la misma.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74,⁴ fracción VI, nos indica el objeto de la Cuenta Pública, quién realizara la revisión de la misma, así como las fechas de su presentación. Sin embargo, no define de forma clara qué es la Cuenta Pública.

Por su parte, si bien la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación presenta un glosario sobre lo que debe de entenderse por algunos términos propios de la materia y que se manejan en su contenido, con relación a la Cuenta Pública el término que nos proporciona, de la misma forma que la constitución, resulta demasiado escueto, toda vez que de acuerdo con el artículo 2 fracción VI, se entiende por Cuenta Pública: la Cuenta Pública Federal a que se refiere el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵

3 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, dirección en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, fecha de consulta: 07 de marzo de 2016.

4 *Ibid.*

5 “Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación”, dirección en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>, fecha de consulta: 07 de marzo de 2016.

La ASF define la Cuenta Pública como:

El documento técnico basado en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que elabora el Poder Ejecutivo Federal y entrega a la Cámara de Diputados, cuyo contenido es la información del ejercicio fiscal de los tres Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos. Presenta la contabilidad, las finanzas y el ejercicio del gasto de los programas públicos.⁶

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el documento “Cuenta Pública Ciudadana 2014, Ingresos, egresos y deuda del gobierno”, la define como el documento por medio del cual la Federación rinde cuentas sobre el origen, uso y destino de los recursos públicos del año previo. Éste, incluye información contable, presupuestaria y programática de los tres Poderes de la Unión y de los órganos autónomos, así como de las entidades que conforman el Sector Paraestatal.⁷

Por último, el Diccionario de Términos Parlamentarios de la Secretaría de Gobernación, nos señala con respecto de la Cuenta Pública lo siguiente:

Es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada, a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados, sobre su gestión financiera. La Cuenta Pública tiene como propósito comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, y conforme a los criterios y con base en los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.⁸

Por lo anterior, podemos resumir que la Cuenta Pública es el informe pormenorizado evaluatorio que el poder Ejecutivo Federal rinde a la H. Cámara de Diputados y que contiene la gestión financiera de los tres poderes de gobierno y de los órganos constitucionalmente autónomos de un ejercicio fiscal anterior, con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El contenido de la Cuenta Pública sirve de base para los trabajos de revisión y Fiscalización que realiza la Cámara de Diputados. Al presentar el Poder Ejecu-

6 “AuditoríaSuperiordelaFederación”, dirección en Internet: http://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes, fecha de consulta: 04 de febrero de 2016.

7 “Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, dirección en Internet: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Rendicion_de_Cuentas/CP_2014.pdf, fecha de consulta 04 de febrero de 2016.

8 “Secretaría de Gobernación”, dirección en Internet: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=59>, fecha de consulta: 04 de febrero de 2016.

tivo la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados el 30 de abril del año siguiente, se inicia la fiscalización superior que realiza la ASF, con base en su Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Con base en los resultados, la entidad de fiscalización superior entrega el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública el 20 de febrero del año siguiente a la entrega de la Cuenta Pública a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, quien tiene como principal atribución servir de enlace entre la Diputación y su órgano técnico de fiscalización, la ASF.

Como consecuencia de los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública, en su caso, se fincarán o determinarán las responsabilidades a que haya lugar si de su revisión existieran diferencias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados.

Al respecto, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación,⁹ indica que las observaciones que, en su caso, emita la ASF derivado de la fiscalización de la Cuenta Pública, podrán derivar en:

- Acciones promovidas, que incluyen: Solicitudes de Aclaración; Pliegos de Observaciones; Promociones de Intervención de la Instancia de Control Competente; Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal; Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria; Denuncias de Hechos; y Denuncias de Juicio Político, y
- Recomendaciones, incluyendo las referentes al desempeño.

Como consecuencia de los resultados de fiscalización de la Cuenta Pública 2011, se determinaron las acciones que a continuación se enumeran, en donde es importante acotar semánticamente la connotación de las acciones y recomendaciones que se emitieron, como resultado de las revisiones de auditoría.

La propia ASF en el “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, Apéndice B, Metodología para la Fiscalización Superior, establece las precisiones siguientes:¹⁰

- **Recomendaciones (R):** Sugerencia de carácter preventivo que formula la ASF a la entidad fiscalizada o competente, para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control, la cual incluye la disposición

⁹ Cfr. Art. 13, LFRCF. Pág. 7

¹⁰ “Auditoría Superior de la Federación”, dirección en Internet: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Indice/Ejecutivo.htm>, fecha de consulta: 07 de marzo de 2016, pág. 222-224.

jurídica o normativa a la que se dará cumplimiento con su atención. Generalmente está relacionada con deficiencias del control interno y se emite con la finalidad de fortalecer los mecanismos de operación, así como los sistemas y procesos administrativos; evitar la recurrencia de errores y omisiones, así como la discrecionalidad en la toma de decisiones; propiciar el cabal cumplimiento de las disposiciones normativas; y desalentar la comisión de irregularidades.

- **Recomendaciones al Desempeño (RD):** Se orienta a fortalecer el desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de objetivos y metas. También pone énfasis en la elaboración o adecuación de los indicadores estratégicos y de gestión.
- **Solicitud de Aclaración (SA):** Acción mediante la cual la ASF requiere a la entidad fiscalizada o autoridad competente documentación que aclare y soporte las operaciones o los montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión. Se tendrá 30 días hábiles contados a partir del día siguiente al que fueron notificadas para presentar la documentación justificativa y comprobatoria correspondiente o lograr la recuperación del monto observado; en caso de que el requerimiento no se atienda en tiempo y forma, corresponde a la ASF formular un pliego de observaciones o una promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria.
- **Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PE-FCF):** Acción con la cual la ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión o elusión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, o bien la presunción de errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos fiscales, a efecto de que lleven a cabo las acciones de su competencia.
- **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS):** Con esta acción la ASF promueve, ante la instancia de control en la entidad fiscalizada o la Secretaría de la Función Pública, la aplicación de las sanciones que procedan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales. Tratándose del gasto federalizado se aplica de acuerdo con la competencia (local o federal), cuando se presume el incumplimiento de disposiciones normativas en el desempeño del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos.
- **Pliego de Observaciones (PO):** Instrumento por el cual la ASF da a conocer a las entidades fiscalizadas las observaciones de carácter económico, en las que se presume un daño o perjuicio, o ambos, ocasionados al Estado en su

Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales, así como la presunta responsabilidad de los infractores en cantidad líquida, conforme a lo establecido en el artículo 55 de la LFRCF. Las entidades fiscalizadas disponen de un plazo improrrogable de 30 días hábiles para solventar el pliego de observaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 del ordenamiento antes señalado.

- **Denuncia de Hechos (DH):** Acción mediante la cual la ASF hace del conocimiento del Ministerio Público de la Federación una irregularidad detectada en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, que pudiera ser constitutiva de un delito imputable a un servidor público o a un particular por actos u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o actividad.
- **Multas (M):** Sanción pecuniaria que la ASF impone a los servidores públicos y a las personas físicas o morales, públicas o privadas, que capten, reciban, recauden, administren, manejen, ejerzan o custodien recursos públicos federales; así como a los terceros que hubieran contratado obra pública, bienes o servicios mediante cualquier título legal con las entidades fiscalizadas que no atiendan los requerimientos de información de la ASF.

1.3 Marco jurídico de la Auditoría Superior de la Federación

La normativa en la que basa su actuación la ASF, está contenida en los siguientes ordenamientos jurídicos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 74,¹¹ en materia de fiscalización superior, establece que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados lo siguiente:

Fracción II, coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la ASF, en los términos que disponga la ley.

Fracción VI, faculta a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Asimismo, establece que la revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la ASF.

Con base en lo anterior, el artículo 79 establece que la ASF tendrá a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda, así como fiscalizar

¹¹ *Cfr.*; Art. 74, CPEUM.

directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, entre otros aspectos.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Dicho ordenamiento establece en su artículo primero que tiene por objeto reglamentar los artículos 74,¹² fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

En específico y para el tema que nos ocupa, el Título Segundo establece los lineamientos para la fiscalización de la Cuenta Pública, desde las disposiciones generales sobre la fiscalización de la Cuenta Pública; del contenido del Informe del Resultado y su análisis correspondiente; así como de la conclusión de la revisión de la Cuenta Pública.

Reglamento interior de la Auditoría Superior de la Federación¹³

Dicho ordenamiento se fundamenta en el artículo 85, fracción V, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y tiene por objeto establecer el ámbito de competencia y organización de la ASF, estableciendo las atribuciones de cada uno de los puestos, desde el Titular hasta los Jefes de Departamento, de las áreas administrativas sustantivas y de apoyo.

Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación¹⁴

Se fundamenta en los artículos 85, fracción VI, primer párrafo, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y 6o., fracción XII, del Reglamento Interior de la ASF y tiene por objeto normar la organización y funcionamiento de la entidad de fiscalización superior; al establecer su estructura orgánica, atribuciones y funciones de las áreas administrativas sustantivas y de apoyo.

Normativa para la Fiscalización Superior

Es el marco legal interno, mediante el cual la ASF desarrolla los diferentes procesos para la fiscalización de la Cuenta Pública y constituye el esquema

12 *Cfr.* Art. 1, LFRCF.

13 “Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación”, dirección en Internet: http://www.asf.gob.mx/uploads/41_Instrumentos_Legales/REGLAMENTO_INTERIOR_DE_LA_ASF_2013.pdf, fecha de consulta: 07 de marzo de 2016.

14 “Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación 2014”, dirección en Internet: http://www.asf.gob.mx/uploads/85_Obligaciones_de_la_Ley_Federal_de_Transparencia_y_Acceso_a_la_Informacion_Publica_Gubernamental/ASF02072.pdf, fecha de consulta: 07 de marzo de 2016.

operativo que agrupa y clasifica los procesos, subprocesos, etapas y actividades principales de la función fiscalizadora.

1.4 Objetivo de la fiscalización de la Cuenta Pública

Uno de los mecanismos más efectivos para apoyar el proceso de rendición de cuentas es la fiscalización de los recursos públicos. En México, la actividad de fiscalización se efectúa en dos vertientes: por una parte, con los órganos de fiscalización superior nombrados por el poder Legislativo y que realizan actividades de fiscalización a partir de los resultados de la Hacienda Pública o de la Cuenta Pública. Por otra parte, el Poder Ejecutivo instauro órganos de primer nivel para realizar la fiscalización y uso de los recursos públicos dentro de sus dependencias y entidades.

Arturo González de Aragón,¹⁵ en la presentación del libro de Aimée Figueroa, nos indica que el ejercicio fiscalizador es un tema sensible y delicado para quienes están sujetos a él y constituye un instrumento de gran utilidad para que cualquier gobierno haga un mejor uso de los recursos y se deriven ganancias de orden político, como una mejor imagen ante una sociedad que valora cada vez más aspectos como la transparencia y la rendición de cuentas. La fiscalización, considera, sirve a todos: es una inversión con alto rendimiento social que coadyuva a erradicar la corrupción, la cual se detona principalmente por la discrecionalidad en el ejercicio público.¹⁶

Con respecto a la Cuenta Pública, ya desde la propia Constitución en su artículo 74, fracción VI señala —como ya se vio con anterioridad— el objeto de la Cuenta Pública. Sin embargo, éste lo indica de forma general. No obstante, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, lo establece de forma más amplia al indicarnos en su artículo primero, último párrafo que la fiscalización de la Cuenta Pública:

... tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

15 Ocupó el cargo de Auditor Superior de la Federación durante el periodo 2001 a 2009.

16 AIMÉE FIGUEROA NERI, *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. Primera edición, Auditoría Superior de la Federación, México, 2007, p. 7.

Capítulo II

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública

Conforme a su mandato constitucional, la ASF tiene la obligación de entregar a la Cámara de Diputados el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara.¹⁷

En cumplimiento con lo anterior, la ASF presentó en el 20 de febrero de 2013, el “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011”.

2.1 Acciones determinadas

Según el informe, en 2011 se fiscalizaron 161 entidades públicas, distribuidas de la siguiente forma: 115 dependencias y entidades de los Poderes de la Unión, 4 órganos autónomos, 32 entidades federativas y 10 instituciones públicas de educación superior. La fiscalización de los recursos federales transferidos a otros órdenes de gobierno incluyó a los 32 gobiernos de las entidades federativas, 197 municipios y 7 demarcaciones territoriales del Distrito Federal.¹⁸

Asimismo, menciona que para la fiscalización superior de la Cuenta Pública, la ASF practicó 1,103 auditorías y 640 correspondientes al gasto federalizado, distribuidas de la siguiente forma:

¹⁷ Cfr. Art. 79, fracción II, CPEUM.

¹⁸ *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*, Informe ejecutivo, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México, 2013. P.12

Auditorías practicadas Cuenta Pública 2011

Tipo de auditorías	Número
Financieras y de cumplimiento	610
De desempeño	287
De inversiones físicas federales	141
Especiales	54
Forenses	11
Sub total	1,103
Gasto Federalizado	
Practicadas directamente por la ASF	397
Practicadas por las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales, en el marco del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) y los convenios de coordinación suscritos	243
Sub total	640
Total de auditorías	1,743

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011 (Informe ejecutivo) de la ASF.

Por otra parte, el artículo 30 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece que la ASF dará cuenta a la Cámara de Diputados en el Informe del Resultado de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas y, en su caso, de la imposición de las multas respectivas, y demás acciones que deriven de los resultados de las auditorías practicadas.

Así, la entidad de fiscalización superior informó que como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2011, determinó 13,413 observaciones, de las cuales, 5,448 fueron solventadas por las entidades fiscalizadas en el transcurso de las auditorías; las restantes 7,965 observaciones dieron lugar a la emisión de 9,865 acciones, mismas que se detallan en el cuadro siguiente:

Resumen de las acciones emitidas Cuenta Públicas 2011

Tipo de acción	Número
Recomendaciones (R)	5,312
Recomendaciones al Desempeño (RD)	1,057
Solicitud de Aclaración (SA)	409
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF)	110
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS)	1,633

Continúa ...

Tipo de acción	Número
Pliego de Observaciones (PO)	1,202
Denuncia de Hechos (DH)	134
Multas	8
Total de acciones	9,865

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011 (Informe ejecutivo) de la ASF.

2.2 Informe de seguimiento (Estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas)

Conforme al mandato constitucional establecido en el Artículo 79, fracción II, que menciona la obligación para la ASF de entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, presentó el informe correspondiente al “Estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas”, con corte a septiembre de 2014. Dicho documento, de carácter público, reporta como concluidas un total de 8,830,¹⁹ cantidad que representa el 89.1% del total de acciones determinadas (9,865), mismas que se relacionan en el cuadro siguiente:

¹⁹ *Informe del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas (corte al 30 de septiembre de 2014)*, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México, 2014. Pág. 3 de 4 y 4 de 4.

Estado de atención de las acciones derivadas de la revisión
de la Cuenta Pública 2011 (corte al 30 de septiembre de 2014)

Tipo de Acción	Número de acciones publicadas ¹	Número de acciones emitidas ²	Número de acciones en proceso ²	Número de acciones concluidas ²	% general de acciones concluidas
Recomendaciones	5,312	5312	21	5291	89.5
Recomendaciones al desempeño	1,057	1057	0	1057	
Solicitudes de Aclaración	409	409	5	404	
Procedimiento Ejecutivo de la Facultad de Comprobación Fiscal	110	110	0	110	
Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria ³	1,633	1646	215	1431	
Pliego de Observaciones ³	1,202	1239	835	404	
Denuncia de Hechos ³	134	133	0	133	
Multas	8				
Total de acciones	9,865	9,906	1,076	8,830	

Fuente: elaboración propia.

^{1/} Cifras obtenidas del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011

^{2/} Cifras obtenidas del Informe de seguimiento del Estado que Guarda la Solventación de Observaciones y Acciones Promovidas a las Entidades Fiscalizadas. Corte al 30 de septiembre de 2014.

^{3/} La diferencia entre las acciones publicadas y emitidas obedece a que las entidades fiscalizadas aclararon o atendieron lo observado antes de la notificación de las acciones o porque las mismas derivaron en otro tipo de acción.

Como se observa, en 19 meses transcurridos (febrero de 2013 a septiembre de 2014) se detecta que casi en su totalidad, las acciones se reportan como concluidas. No obstante pese a la gran cantidad de acciones publicadas y emitidas, no se detecta sanciones importantes por posibles faltas u omisiones o más aún por daño o perjuicio, o ambos, ocasionados al Estado en su Hacienda Pública Federal.

Lo anterior ha generado entre los diputados y ciudadanía serias dudas con respecto a la forma en que la ASF da por concluidas las acciones, ya sea por des-

conocimiento o falta de información por parte del ente de fiscalización superior. Estas dudas traen como consecuencia que por lo regular el actuar de la ASF se ponga en entre dicho, en el sentido que o las acciones no estuvieron bien determinadas, fundadas o, más aún, que en su atención hubo actos de corrupción.

En agosto de 2014, como auditor de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación se me encargo, junto con otro auditor, hacer una revisión para identificar los criterios con los que la ASF concluye el seguimiento de las acciones derivadas de la fiscalización de la Cuenta Pública 2011.

Si bien las Recomendaciones y las Recomendaciones al Desempeño son las acciones que, en conjunto, representan el mayor número (6,369), lo que equivale al 64.6% del total de las acciones publicadas, estas, tal como se indica en las definiciones de las acciones, son sugerencias de carácter preventivo para fortalecer por un lado, los procesos administrativos y los sistemas de control, y por el otro, a fortalecer el desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de objetivos y metas. Sin embargo, al ser sugerencias, no tienen el carácter vinculatorio y no pueden derivar en otro tipo de acciones, por lo que las entidades fiscalizadas las pueden no tomar en cuenta y sin que esto implique sanción alguna.

Por lo anterior, la revisión abarcó el análisis de las siguientes acciones: Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS), Pliegos de Observaciones (PO) y Solicitudes de Aclaración (SA), obedeciendo a que, por una parte, son acciones que implicaran probables responsabilidades o pudieran derivar en otro tipo de acciones las cuales implicaran algún tipo de sanción, además de la cantidad que representan: 1633, 1202 y 409 respectivamente.

De igual forma, la selección obedeció a que con respecto a los PRAS, se tiene el antecedente de que la ASF concluye el seguimiento de estas acciones, únicamente con la respuesta que emite la instancia de control competente, en donde informa el número de expediente con el que se inicia la investigación; los PO por tratarse de acciones en las que se presume un daño o perjuicio, o ambos, ocasionados al Estado en su Hacienda Pública y, con respecto a la SA, porque son acciones que se utilizan en casos excepcionales y que por su naturaleza son aclaradas o se sustituyen por una nueva acción que generalmente es correctiva.

Las áreas seleccionadas para la revisión fueron dos direcciones generales adscritas a la Auditoría Especial del Gasto Federalizado. La muestra a revisar fue de 85 expedientes de seguimiento de las tres acciones, las cuales la ASF determinó con seguimiento concluido, de conformidad con el cuadro siguiente:

Estado de atención de las acciones derivadas de la Cuenta Pública 2011

Tipo de Acción	D G de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos A ¹			D G de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos B ¹			Subtotal de acciones revisadas	Total de acciones revisadas
	Concluidas	Muestra	%	Concluidas	Muestra	%		
PRAS	375	22	5.9	339	30	8.8	52	85
PO	177	17	9.6	80	12	15.0	29	
SA	0	0	0.0	4	4	100.0	4	

Fuente: elaboración propia con base en el alcance del estudio.

^{1/} Cifras proporcionadas por la ASF con corte de 27 de mayo de 2014.

Capítulo III

Normativa para la fiscalización superior

Para llevar a cabo el proceso de fiscalización y cumplir con sus facultades y obligaciones, la ASF estableció el marco rector que sustenta su actuación. Lo anterior con base en la autonomía técnica y de gestión que la propia Constitución le otorga. Dicha normativa toma como base las normas internacionales de fiscalización promovidas por la Organización Internacional de Entidades Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

3.1 Macroprocesos para la revisión de la Cuenta Pública

La normativa para la fiscalización superior se divide en macroprocesos, que constituyen el esquema operativo que agrupa y clasifica los procesos, subprocesos, etapas y actividades principales de la función fiscalizadora; además de diversos criterios y lineamientos de operación, mismos que se encuentran alineados a los diferentes macroprocesos, según correspondan. Dicho esquema está constituido en tres tomos, de acuerdo a lo siguiente:

- Tomo I, Marco Rector, que contiene la visión institucional y establece las normas de fiscalización y el esquema operativo.
- Tomo II, Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública, que define las políticas, reglas y actividades para la planeación y el desarrollo de las auditorías y para la integración de los informes institucionales, integrando los siguientes volúmenes:
 - Volumen 1 Proceso de Planeación
 - Volumen 2 Proceso de Desarrollo
 - Volumen 3 Proceso de Integración del Informe del Resultado
- Tomo III, Macroproceso para el Seguimiento de las Acciones Promovidas y el Fincamiento de Responsabilidades. En este documento se trata lo refe-

rente a los Procesos de Seguimiento y Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, en donde se establecen los elementos técnicos, jurídicos y administrativos que las unidades administrativas deben observar para la notificación, seguimiento y conclusión de las observaciones, recomendaciones y acciones generadas como resultado de la revisión de la Cuenta Pública, así como la promoción de acciones supervenientes por falta de atención o solventación de las entidades fiscalizadas u otras instancias competentes.

3.2 Apéndice a seguimiento de las acciones

En este último macroproceso, se integran tres capítulos y dos apéndices como sigue: El primer capítulo contiene el objetivo, políticas, alcance y marco jurídico del documento normativo; el segundo y tercer capítulos se refieren a los aspectos generales de los procesos de Seguimiento y Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, respectivamente; los apéndices corresponden a: Apéndice A. “Seguimiento de las Acciones” y B. “Registro, Control y Seguimiento de las Recuperaciones”.

Para efectos de nuestro trabajo, en el Apéndice A, es donde se describe la clasificación de las acciones, sus estados de trámite, establece plazos, reglas de ejecución, responsabilidades, criterios para la conclusión de las acciones y describe las actividades en el seguimiento, conclusión y acciones supervenientes.

3.3 Criterios para dar por concluidos el seguimiento de las acciones

Dicho apéndice, establece en su apartado A.5 los criterios generales para la conclusión de las acciones, en donde se indica que para calificar las acciones como concluidas se requiere, aparte de la emisión de un dictamen en sus aspectos legales y conforme a los plazos establecidos, se acredite lo establecido en el siguiente cuadro:

Criterios para la conclusión de acciones

Criterios	Tipos de acción		
	PRAS	PO	SA
Que la entidad fiscalizada presentó la información o documentación suficiente y competente para atender lo observado en los términos en que fue planteada originalmente.	X	X	

Continúa ...

Criterios	Tipos de acción		
	PRAS	PO	SA
Por la acumulación que la ASF realiza de dos o más acciones en una sola antes de su notificación.	X	X	
Cuando por razones de economía procesal en el seguimiento de las acciones, la ASF acumule dos o más acciones emitidas a una misma entidad fiscalizada derivadas de la misma irregularidad.	X		
Que la información o documentación de la entidad fiscalizada sustente la improcedencia de lo observado.		X	
El Procedimiento Ejecutivo de la Facultad de Comprobación Fiscal se dará por concluidas con la respuesta que remita la autoridad competente ante quien se hizo la promoción en donde acredite que actuará o instrumentará las medidas procedentes. Las PRAS se darán por concluidas con la respuesta que emita la instancia de control competente en donde informe del número de expediente; si en la respuesta que envíe la instancia de control competente indica que no existen elementos para iniciar el procedimiento, se tomará como resolución definitiva. Tratándose de estados y municipios se dará por concluida con la respuesta que emita la instancia de control competente, en la que informe que ha iniciado la investigación correspondiente, de acuerdo con la normativa que rige su actuación o ha llevado a cabo las acciones correspondientes. Cuando una PRAS sea respondida como no favorable por la instancia de control competente, pero resulta indubitable la falta de sustento de la resolución donde se determina el no inicio de un procedimiento administrativo, se promoverá otra PRAS en contra de los servidores públicos que emitieron la resolución, ante una instancia superior a la que se promovió originalmente.	X		
Que los responsables presentaron la documentación que acredita el entero del daño o perjuicio determinado en la cuenta bancaria de la entidad fiscalizada, o proporcionaron copia del depósito en la TESOFE. Se recibió comunicado oficial de la TESOFE por el depósito correspondiente al daño o perjuicio determinado motivo de la observación. Su recuperación deberá contener el importe original, actualización, intereses e impuestos en su caso. Nota: El Auditor Superior de la Federación o los Auditores Especiales no formularán el Pliego de Observaciones en los casos en que la irregularidad no exceda de 100 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometa la infracción, sin perjuicio de las acciones que se promuevan ante la instancia de control competente para el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias (artículo 55 LFRCF).		X	
Se acumuló a un Pliego de Observaciones o se sustituyó por otro.		X	
La no atención en tiempo y forma de lo solicitado que causará baja por sustitución y se emitirá un pliego de observaciones.			X
Por el desvanecimiento de elementos antes de su presentación.	X		
Resolución definitiva emitida por instancia jurisdiccional la cual haya causado estado, y esto provoque dejar sin efecto la acción.	X	X	X

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida, Macroproceso para el Seguimiento de las Acciones Promovidas y el Fincamiento de Responsabilidades. Apéndice A, Criterios para su conclusión, Auditoría Superior de la Federación, 1SE0201-A, Octubre, 2013, p. 22-24.

Capítulo IV

Análisis de los resultados

Resultados

Derivado de la revisión de los expedientes de seguimiento de las 85 acciones con seguimiento concluido, se determinó lo siguiente:

4.1 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS)

Se revisaron 52 expedientes de seguimiento de la Cuenta Pública 2011.

Total de acciones	D.G. de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos "A"	D.G. de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos "B"
52	22	30

1. En el 100% (52) de los PRAS, la ASF determinó la conclusión de su seguimiento únicamente con la respuesta que emitió la instancia de control competente, en la que informa el número de expediente con el que se inicia la investigación correspondiente, tal como lo establece su normativa interna que indica: "Las PRAS se darán por concluidas con la respuesta que emita la instancia de control competente en donde informe del número de expediente; si en la respuesta que envíe la instancia de control competente indica que no existen elementos para iniciar el procedimiento, se tomará como resolución definitiva."

Con el objeto de que dichas acciones no pierdan su carácter correctivo y se cuente con información que permita determinar el impacto de las acciones de fiscalización en las entidades auditadas y evaluar la efectividad de las mismas, para establecer en su caso, acciones correctivas, preven-

tivas o de mejora en los procesos de fiscalización superior, se considera que la ASF no debe dar por concluido el seguimiento de las acciones hasta que cuente con la evidencia de la instrumentación de las medidas que pudieran dar respuesta a las irregularidades detectadas y no sólo con la notificación por parte de la instancia de control de que inició procedimiento de investigación.

Lo anterior es de suma importancia toda vez que todo el trabajo de fiscalización realizado con este esquema de conclusión, queda atendido sólo con el “inicio” del procedimiento de investigación, pero sin que la ASF tenga la certeza de que las investigaciones, por una parte, se llevaron a cabo y, por la otra, que se ejecutaron en los términos que fue planteada la acción.

Por ello, es necesario que la ASF establezca dentro de su normativa interna, que la conclusión del seguimiento de los PRAS, se dará una vez que se cuente con la copia de la resolución definitiva emitida por el órgano de control competente, la que deberá contener las razones y argumentos que sustenten dicha resolución.

Si bien, existe un seguimiento trimestral por parte de la ASF para que los órganos de control informen sobre la resolución definitiva de los PRAS promovidos, no está establecido un plazo de cumplimiento para que éstos informen dicha resolución; por lo cual, la ASF deberá establecer un plazo perentorio con la intención de que las instancias de control, ante quien se envió la promoción, remitan copia certificada de la resolución definitiva, una vez que ésta se haya dictado, así como las sanciones en caso de incumplimiento.

- Del 100% de los PRAS, 50 fueron notificados y 2 fueron baja por conclusión previa; de los notificados, en 9 casos las áreas fiscalizadas presentaron información de forma extemporánea, sin que exista evidencia de que la ASF por esa razón, haya aplicado las sanciones correspondientes. Los 9 casos son los siguientes:

Plazo de respuesta 30 hábiles posteriores a su notificación		Días hábiles de desfase	Multas aplicadas por la ASF
En tiempo	Desfase		
41	9	<ul style="list-style-type: none"> • En 6 casos fue de 6 días • En 1 caso fue de 8 días • En 2 casos fue de 36 días 	Ninguna

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de los expedientes de seguimiento de las acciones revisadas.

Al respecto, el Tomo III del *Macroproceso para el Seguimiento de las Acciones y Fincamiento de Responsabilidades*, versión 4, Apéndice A, A.6. Plazos del Proceso de Seguimiento, establece que para los PRAS las entidades fiscalizadas o la autoridad competentes, deberán remitir la respuesta dentro de los 30 días hábiles posteriores a la fecha de notificación.²⁰

Asimismo, dentro de los oficios de notificación que envía la ASF a las autoridades competentes establece:

...comunique a esta Auditoría Superior de la Federación sobre la procedencia o improcedencia de iniciar los procedimientos administrativos de responsabilidades respectivos, dentro del plazo de 30 días hábiles, contados a partir de la recepción del presente oficio. En caso de no recibirse la información correspondiente dentro del plazo concedido, esa entidad se hará acreedora a una multa mínima de 650 a una máxima de 2000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, además de promoverse las acciones legales correspondientes, en cumplimiento al artículo 32, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación...

No obstante a lo anterior, la ASF no aplicó las multas correspondientes argumentando que:

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, dice que en caso de que las entidades no remitan la documentación en 30 días hábiles, la Auditoría Superior de la Federación podrá aplicar a los titulares de las áreas administrativas auditadas una multa. En base a que se dice “podrá” aplicar, esta Dirección General determinó no instruir el Procedimiento de Multa, toda vez que el plazo vencido es mínimo con el límite de respuesta de la entidad...

Por lo anterior, se considera que si bien La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación otorga a la ASF la discrecionalidad de aplicar o no las multas al establecer que *podrá*, también lo es que en los oficios de promoción enviados a las entidades, lo hacen obligatorios al establecer que *se hará acreedora*... Por lo anterior es importante que la ASF unifique de forma clara los criterios para la aplicación o no de multas y no dejarlo a la “discrecionalidad”, toda vez que esto afecta el carácter de neutralidad, imparcialidad y transparencia en el ejercicio de la fiscalización superior.

Asimismo, y con referencia al argumento vertido en el sentido de: ... *esta Dirección General determinó no instruir el Procedimiento de Multa*,

²⁰ *Macroproceso para el Seguimiento de las Acciones y Fincamiento de Responsabilidades*, Apéndice A Seguimiento de las acciones, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México, 2013. Pág. 25.

toda vez que el plazo vencido es mínimo con el límite de respuesta de la entidad, se destaca, como se observa en el cuadro, que dos entidades registraron un retraso de 36 días hábiles en la entrega de la información, mismo que se contraponen con el dicho de la ASF, además la aplicación o no de las multas no debe estar determinada en función al número de días de atraso, sino en función del cumplimiento o incumplimiento de la norma.

3. En el 15% (8) de las acciones, además del acuerdo de radicación que contiene el número de expediente donde da inicio la investigación y con el cual la ASF concluye el seguimiento de las acciones, se localizó el oficio de resolución de la instancia de control competente, donde se determina que no se cuenta con elementos suficientes para instruir el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades al no demostrarse la comisión de actos u omisiones que configuren faltas administrativas.

Las 8 acciones de promoción de responsabilidades, corresponden al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud de los estados de: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal y Yucatán, en donde la ASF promueve:

Ante el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no acordaron con la Secretaría de Salud y con el Gobierno de... (cada una de las 8 entidades federativas)... medidas de mejora para apoyar el cumplimiento de los objetivos para los que se destinan los recursos del FASSA, como resultado del seguimiento de las metas de los indicadores de desempeño y las evaluaciones realizadas.

En todos los casos, la ASF emitió resultado en el sentido que *no se evaluó el ejercicio de los recursos del FASSA 2011, ni se proporcionó evidencia de que fueran evaluados por las instancias técnicas locales, para determinar el cumplimiento de sus metas y resultados*; asimismo, para 7 entidades señala que *“el resultado se advierte su reincidencia*.

Por lo anterior, la ASF promovió ante el Órgano Interno de Control de las entidades respectivas los PRAS correspondientes en el sentido que no se evaluó el ejercicio de los recursos del FASSA 2011.

No obstante que la ASF dio por concluido el seguimiento de estas acciones con la respuesta que emitió la instancia de control competente, en la que informa el número de expediente con el que se inicia la investigación correspondiente, en estos casos contó con la resolución definitiva, toda vez,

que dentro del propio acuerdo de radicación se establece la obligatoriedad de informar a la ASF la resolución que se determine, una vez concluida la investigación correspondiente, situación que no ocurre con la mayoría de los PRAS promovidos.

Si bien la normativa de la ASF establece que:

... si en la respuesta que envíe la instancia de control competente indica que no existen elementos para iniciar el procedimiento, se tomará como resolución definitiva.

Se considera por sí sola dicha resolución no es suficiente, toda vez que este tipo de esquema no le permite a la ASF conocer los argumentos con los cuales la instancia de control competente sustentó la no existencia de elementos para iniciar el procedimiento de investigación, a efecto de poder determinar las deficiencias al momento de sustentar las acciones. Adicionalmente, todo el trabajo de investigación que realiza el auditor, sería desechado con la sola resolución de la instancia de control competente.

En este marco, cobra relevancia la Iniciativa con Proyecto de Decreto que presentó, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, a propuesta de la Unidad de Evaluación y Control, en la cual se faculta a la ASF para, entre otros aspectos, solicitar a las autoridades ante quienes se envió la promoción o se presentó la denuncia, informen sobre la resolución definitiva que se determine o que recaiga en este tipo de asuntos y, en lo que respecta a las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria emitidas por la ASF, verificar que el Órgano de Control correspondiente adjunte copia certificada del documento que soporte dicha resolución definitiva.

Con lo anterior, la ASF contaría con los elementos necesarios para llevar a cabo un proceso de autoevaluación por lo que respecta a su tarea en la integración de la información y elementos probatorios que sustenten la promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria y, como resultado de esta autoevaluación, mejorar su gestión en la labor de fiscalización. De ahí la importancia de la aprobación de dicha iniciativa.

Asimismo y a efecto de que los casos de improcedencia de los PRAS se reduzcan al mínimo, es necesario que las áreas auditoras observen lo establecido en los “Lineamiento para la integración de expedientes”, que establece que las Unidades Administrativas de Auditoría contarán permanentemente con el apoyo de la Unidad de Asuntos Jurídicos para la promoción de las PRAS, desde el momento del hallazgo, integración del expediente y presentación ante las instancias de control competentes con el objeto de validar

jurídicamente su procedencia,²¹ ya que si bien el Reglamento Interior 2013 de la ASF le da la atribución a la Unidad de Asuntos Jurídicos para coordinar el asesoramiento sobre los dictámenes técnicos para promover acciones derivadas de la fiscalización de la Cuenta Pública; así como sobre aspectos legales concretos, también lo es que ésta será a petición de parte.²²

Una participación más activa de la Unidad de Asuntos Jurídicos en las promociones que realicen las áreas auditoras, sería fundamental para disminuir los casos de improcedencia que determinen las instancias de control competente de las entidades fiscalizadas, por lo que es importante que la intervención de la Unidad de Asuntos Jurídicos no sea a petición de parte, sino como una acción obligada a efecto de validar jurídicamente la procedencia de las promociones que determinen las áreas auditoras.

4. En el 8% (4) de las acciones se impuso una sanción administrativa a servidores públicos, siendo éstas las siguientes:

Entidad fiscalizada	Fondo	Resultado	Sanción
Chihuahua	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	No se informó en forma pormenorizada sobre el avance físico de las acciones a la SHCP y no transparentaron los pagos realizados en materia de servicios personales.	La Contraloría del Gobierno del Estado de Chihuahua determina la imposición de Amonestación por escrito, la cual deberá recaer en los servidores públicos que hayan incurrido en las conductas que originaron las observaciones señaladas.
	Fondo para Infraestructura Social Estatal (FISE)	No se formalizaron los convenios respectivos en tiempo y forma para ampliar o modificar adecuadamente los contratos.	

Continúa ...

21 Normativa para la Fiscalización Superior, Lineamientos para la integración de expedientes, Capítulo IV Expediente técnico para las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, numeral IV.2 Reglas de ejecución del expediente técnico (PRAS), punto 5, versión 05, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México, 2014. Pág. 35.

22 Cfr, Art, 13, frac. VIII, RIASF.

Entidad fiscalizada	Fondo	Resultado	Sanción
Michoacán	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	Se registraron todas las operaciones efectuadas con recursos del FASP 2011 en el capítulo 6000 (inversión pública), lo cual es indebido y no corresponde a lo establecido en el Clasificador por objeto del gasto.	El Órgano de Control Estatal determinó que existen elementos de prueba para determinar presuntas responsabilidades administrativas, en contra de exfuncionarios de la administración pública.
Nuevo León	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. (FASSA)	No cumplieron con los principios de anualidad en el ejercicio de los recursos del FASSA 2011.	La Contraloría y Transparencia Gubernamental de Nuevo León notifica el apercibimiento público del servidor público responsable.

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de los expedientes de seguimiento de las acciones revisadas.

Por lo anterior, la ASF deberá realizar un análisis de valoración que determine las causas por las cuales los órganos de control competentes dictaminan los PRAS como improcedentes, identificando las deficiencias u omisiones en que se haya incurrido en su integración, para establecer medidas correctivas y/o preventivas que permitan garantizar que estén debidamente fundados y motivados con el propósito de asegurar su procedencia, mismo que repercutiría en el índice de aplicación de sanciones.

Para efecto del análisis, es necesario que la instancia de fiscalización superior cuente con la copia de la resolución definitiva de las autoridades ante quienes se envió la promoción, así como del documento que soporte dicha resolución, mismo que contempla la iniciativa con proyecto de decreto antes descrita, de ahí la importancia de su aprobación.

4.2 Pliego de Observaciones (PO)

Se revisaron 29 expedientes de seguimiento de la Cuenta Pública 2011.

Total de acciones	D.G. de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos "A"	D.G. de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos "B"
29	17	12

Resultados

1. En el 41% (12) de las acciones, la ASF las atiende con la acreditación del entero del daño o perjuicio determinado y promoviendo el PRAS correspondiente, sin existir evidencia de que se haya aplicado sanción por parte de los órganos de control correspondiente, por la inobservancia de la norma de los responsables del manejo de los recursos públicos, de conformidad con el cuadro siguiente:

No.	Entidad fiscalizada	Fondo	Resultado: Presunto daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal por	Conclusión: La entidad fiscalizada acredita el reintegro por un monto total de
1	Campeche	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	\$2'134,870.51 más intereses	\$2'158,151.24
2	Guerrero		\$409,513.23 más intereses	\$435,267.06
3	Zacatecas	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	\$118,768.18 más intereses	La entidad fiscalizada aclara \$78,252.44, considerados como gastos no recuperables y acreditó el reintegro de \$42,729.61
4	Sonora	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	\$3,185,963.09 más intereses	\$3,424,925.16
5	Campeche	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	\$76,587.53 más intereses	\$83,006.10
6	Baja California	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	\$445,825.64 más intereses	\$497,161.14
7	Distrito Federal	Aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal	\$77'135,978.35 más intereses	\$82,791,781.35

Continúa ...

No.	Entidad fiscalizada	Fondo	Resultado: Presunto daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal por	Conclusión: La entidad fiscalizada acredita el reintegro por un monto total de
8	San Luis Potosí	Fondo para Infraestructura Social Estatal (FISE)	\$ 3'041,302.52 más intereses	\$3'279,926.11
9	Quintana Roo	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	\$7,603,209.30 más intereses	\$7,674,282.25
10	Sinaloa	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	\$ 241,999.28 más intereses	\$245,653.25
11	Tlaxcala	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	\$193,161.66 más intereses	\$204,712.76
12	Estado de México	Acuerdo de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Salud y la entidad federativa	\$217,365,914.52 más intereses	\$225, 341,842.90
Total			\$311,952,855.76	326,179,438.93

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de los expedientes de seguimiento de las acciones revisadas.

Si bien se detecta que hubo reintegro del monto observado, también lo es que existió omisión en la observancia de la norma en el manejo y aplicación de los recursos públicos, por lo que la ASF promovió los PRAS correspondientes, los cuales forzosamente debieron derivar en sanción. Lo anterior con base a que por el hecho de resarcirse el monto de los daños y perjuicios determinados, la entidad fiscalizada aceptó que hubo un menoscabo a la Hacienda Pública Federal.

Sin embargo, como ya se señaló, la ASF determina la conclusión de los PRAS únicamente con la respuesta que emitió la instancia de control competente,

en la que informa el número de expediente con el que se inicia la investigación correspondiente, sin contar con la evidencia de las sanciones aplicadas por tales hechos. Por lo anterior, cobra relevancia el que la ASF cuente con la resolución final de las instancias de control competentes de la aplicación de sanciones, a efecto de comprobar la efectividad e impacto de las acciones y que, en estos casos, no puede dictaminarse como improcedente, bajo el argumento de que no se cuenta con elementos suficientes para instruir el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades al no demostrarse la comisión de actos u omisiones que configuren faltas administrativas.

2. En el 31% (9) de las acciones, los entes fiscalizados presentaron la información o documentación suficiente y competente para atender lo observado en los términos en que fue planteada originalmente la acción.

No.	Entidad fiscalizada	Fondo	Resultado Presunto daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal por	Conclusión
1	Veracruz	FAM	\$190,293.23	Se comprobó, justificó o aclaró lo observado
2	Guanajuato	FASP	\$22,786.08	
3	Estado de México	FAEB	\$598,951.68	
4	Veracruz	FAEB	\$149,250,252.21	
5	Morelos	FISE	\$2,160,024.48	
6	Jalisco	FAFEF	\$920,700.00	
7	Nuevo León	FAFEF	\$963,736.401.72	
8	Baja California	FASSA	\$12,213.82	
9	Morelos	FASSA	\$2,003,208.33	
Total			\$1,118,894,831.34	

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de los expedientes de seguimiento de las acciones revisadas.

Es importante mencionar que las 9 acciones fueron publicadas en el Informe del Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011 y en su conjunto ascienden a un monto de \$1,118'894,831.34 como probables recuperaciones.

Toda vez que en su totalidad fueron aclaradas, es importante que la ASF agote todos los procedimientos de investigación a través de solicitudes de aclaración antes de emitir el Pliego de Observaciones, a efecto de no crear falsas expectativas ante la opinión pública sobre presuntos quebrantos al erario público e informando como probables recuperaciones cantidades, que

a final, los entes fiscalizados comprueban o justifican lo observado, lo cual evidencia que la ASF no agotó los procedimientos de investigación y/o solicitud de aclaración, mismo que derivó en que los entes revisados hayan comprobado, justificado o aclaró lo observado.

3. En el 28% (8) de las acciones, los entes fiscalizados demostraron la improcedencia de lo observado.

No.	Entidad fiscalizada	Fondo	Resultado Presunto daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal por	Conclusión
1	Aguascalientes	Acuerdo de Coordinación entre la Secretaría de Salud y la Entidad Federativa	\$2,684,840.44	La entidad fiscalizada sustentó la improcedencia de lo observado
2	Guanajuato		\$13,792,758.96	
3	Jalisco		\$28,166,129.00	
4	Nuevo León		\$3,115,164.63	
5	Oaxaca		\$24,095,370.30	
6	San Luis Potosí		\$11,758,877.44	
7	Sonora		FASSA	
8	Oaxaca	Fideicomiso para coadyuvar el desarrollo de la entidades federativas y municipios	\$141,838.06	
Total			\$88,348,430.44	

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de los expedientes de seguimiento de las acciones revisadas.

La ASF deberá establecer mecanismos de control que aseguren la efectividad de los procesos de análisis e investigación en los procedimientos de auditoría, a efecto de que los resultados determinados se encuentren debidamente sustentados con la información y documentación suficiente que evite la improcedencia de lo observado.

Al igual que el resultado anterior, la ASF debió agotar los procedimientos de investigación y/o solicitud de aclaración antes de emitir el Pliego de Observaciones, con el propósito de no crear falsas expectativas ante la opinión pública sobre presuntos quebrantos al erario público.

4.3 Solicitud de Aclaración (SA)

Se revisaron 4 expedientes de seguimiento de la Cuenta Pública 2011.

Total de acciones	D.G. de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos "A"	D.G. de Auditoría a los Recursos Federales Transferidos "B"
4	0	4

Resultados

1. En el 75% (3) de las acciones, los entes fiscalizados presentaron la información o documentación suficiente y competente para atender lo observado en los términos en que fue planteada originalmente la acción.

La ASF establece en los "Criterios Generales para la Fiscalización Superior", apartado 1.2 Lineamientos generales, numeral 12, lo siguiente:

La Solicitud de Aclaración se debe de utilizar en casos excepcionales plenamente motivados y autorizados por los directores generales, con la aprobación del Auditor Especial correspondiente...²³

Lo anterior, en parte, explica el bajo índice de Solicitudes de Aclaración (409) con respecto al total de acciones determinadas (9,865), mismo que representa el 4.1%. Por lo anterior, se considera que más que *utilizar en casos excepcionales* las Solicitudes de Aclaración, éstas se deberán privilegiar con el propósito de que la ASF se allegue de la información suficiente para soportar la emisión de las PRAS y PO, con el objeto de disminuir el índice de bajas por conclusión previa, improcedencias o justificaciones de las acciones.

²³ Normativa para la fiscalización superior, Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (Informe de Auditoría), versión 11, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México, 2015. Pág. 35.

Conclusiones

La ASF da por concluidos el seguimiento de las acciones determinadas de conformidad como lo establece su normativa interna. Sin embargo, éstas se dan por concluidas sin que la entidad de fiscalización superior tenga la certeza del impacto que tuvieron las acciones comprometidas por los entes fiscalizados, las cuales pudieran derivar en la aplicación de sanciones.

Por lo anterior, se determina las siguientes conclusiones:

Primera. El esquema que utiliza la ASF, establecido en el apéndice A “Seguimiento de Acciones” de su normativa interna, para dictaminar las acciones con seguimiento concluido, no permite conocer los impactos y resultados de la fiscalización en los entes revisados, toda vez que dichas acciones se dan como concluidas simplemente con la presentación del expediente de inicio, por parte de los órganos de control correspondiente, de la investigación para determinar probables responsabilidades o, con la promesa de los entes auditados que realizarán las acciones correspondientes para atender lo observado.

Segunda. Un porcentaje importante de la improcedencia de las promociones, se debe a que los elementos presentados no resultan suficientes para llevar a cabo la investigación correspondiente o, en su caso, iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio que permitan iniciar acciones en contra de los servidores públicos.

Lo anterior, debido en gran parte, a que no es común que el área jurídica de la ASF, opine sobre la viabilidad jurídica de las acciones que promueven las áreas auditoras, ya que su normativa les otorga esta atribución como potestativa. Asimismo, destaca el hecho de que la ASF no tiene conocimiento de los elementos que las instancias de control competente tomaron con base para determinar tal resolución, toda vez que la normativa de la ASF establece que “...si en la respuesta que envíe la instancia de control competente indica que no existen elementos para iniciar el procedimiento, se tomará

como resolución definitiva”, sin que exista una obligación, por parte de las instancia de control, de enviar copia de la resolución junto con los elementos de sustento.

Tercera. No se privilegia la acción de Solicitud de Aclaración para evitar generar acciones como lo son PRAS o PO, en los cuales el ente auditado llega a comprobar o a presentar la documentación que justifica tal hecho una vez presentado el Informe del Resultado, lo que genera falsas expectativas en la opinión pública.

Por lo anterior, se presentan algunas consideraciones que pudieran mejorar los mecanismos de seguimiento por parte de la ASF, mismos que le permita dictaminar con “seguimiento concluido” a las acciones, una vez que la entidad de fiscalización superior cuente con la documentación y los elementos suficientes que demuestren que los entes fiscalizados hayan cumplido con la instrumentación de las acciones comprometidas. Lo anterior a efecto de conocer los resultados de la fiscalización realizada.

- Es necesaria la modificación del esquema que actualmente utiliza la ASF para dar por concluido el seguimiento de las acciones derivadas de la fiscalización superior, incorporando y normando mecanismos que le permitan dar seguimiento hasta asegurarse del establecimiento, operación y efectividad de las acciones que comprometen los entes fiscalizables y que esto, sea la base que determine la conclusión del seguimiento de las mismas.
- Debe insistirse en la iniciativa de modificación a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, respecto a la obligación para que el Órgano Interno de Control correspondiente, informe a la ASF sobre la resolución definitiva que recaiga en los asuntos de su competencia, adjuntando el documento y la información que sustenta la determinación. Con base en lo anterior, la ASF estaría en condiciones de llevar a cabo un ejercicio de autoanálisis a efecto de identificar deficiencias o desviaciones en los procesos de integración de expedientes e información soporte, sobre todo en los PRAS y PO, y así establecer las medidas correctivas o preventivas necesarias a efecto de asegurar su procedencia, toda vez, que es de la más alta prioridad que aquellos servidores públicos que hayan incurrido en una gestión deficiente sean sancionados de conformidad con el marco jurídico que los rige, independientemente que el daño se haya resarcido.

Lo anterior, cobra especial relevancia sobre todo en aquellos asuntos en los que la determinación de la instancia de control competente es contraria a la propuesta de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Esto porque, al emitir una promoción de responsabilidad administrativa sanciona-

toria, la ASF adjunta aquellos elementos que considera como sustento de su actuación y si estos, para la instancia de control competente, no le resultan suficientes para llevar a cabo la investigación correspondiente o en su caso, iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio, podemos determinar que la integración de los expedientes de la información que sustentan las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria no se lleva a cabo con la calidad necesaria.

- Es necesario transparentar la aplicación de las multas, por concepto de incumplimiento en las fechas de entrega de la información por parte de las entidades fiscalizadas, si bien y de acuerdo a la norma esta atribución es potestativa (Artículo 32 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación), es necesario que la ASF defina claramente en su normativa interna los casos en los que se aplicarán dichas multas y no dejarlo a la discrecionalidad.
- A efecto de fortalecer el trabajo fiscalizador de la ASF, las unidades auditoras deberán solicitar a la Unidad de Asuntos Jurídicos de la ASF opinión sobre la viabilidad jurídica de las acciones que promueven y, en los casos que los órganos de control competentes hayan dictaminado que las promociones carecían de elementos para sancionar a los servidores públicos, analizar y emitir un pronunciamiento sobre la suficiencia y congruencia de los criterios en que basaron tal determinación.
- La ASF debe modificar su normativa interna, a efecto de privilegiar las solicitudes de aclaración sobre los PRAS y PO, toda vez que éstas, como su nombre lo indica, deben servir para aclarar dudas respecto a la aplicación de recursos. Lo anterior a fin de disminuir la emisión de PO que se dan de baja previo a su emisión, pero posterior a su publicación en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior, ya que provoca falsas expectativas en la sociedad por los montos probables a recuperar.

De adecuar la normativa interna con la que la ASF da por concluido el seguimiento de las acciones, así como modificar el régimen legal que regula la interacción entre la ASF con las instancias de control competentes, la entidad de fiscalización superior estaría en condiciones de mejorar el impacto, a partir de sus revisiones, en la gestión de los entes fiscalizados en la asignación, manejo y uso de los recursos públicos; además de mejorar su gestión con respecto a la labor de fiscalización que le corresponde como mandato constitucional.

Fuentes de consulta

Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, fecha de consulta: 07 de marzo de 2016.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>, fecha de consulta: 07 de marzo de 2016.

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación 2013, http://www.asf.gob.mx/uploads/41_Instrumentos_Legales/REGLAMENTO_INTERIOR_DE_LA_ASF_2013.pdf, fecha de consulta: 07 de marzo de 2016.

Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación 2014, http://www.asf.gob.mx/uploads/85_Obligaciones_de_la_Ley_Federal_de_Transparencia_y_Acceso_a_la_Informacion_Publica_Gubernamental/ASF02072.pdf, fecha de consulta: 07 de marzo de 2016.

Normativa para la Fiscalización Superior; Lineamientos para la Integración de Expedientes, versión 05, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México, 2014.

Normativa para la Fiscalización Superior; Macroproceso para el Seguimiento de las Acciones y Fincamiento de Responsabilidades, Apéndice A, Seguimiento de las Acciones, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México, 2013.

Normativa para la Fiscalización Superior; Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (Informe de Auditoría), versión 11, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México, 2015. Pág. 35.

Obras consultadas

Figueroa Neri, Aimée, *La Auditoría Superior de México en el Horizonte Internacional de la Fiscalización Superior*. Primera edición, Auditoría Superior de la Federación, México, 2007.

García Fernández, Dora, *Manual para la Elaboración de Tesis y Otros Trabajos de Investigación Jurídica*, 3ª edición, Porrúa-Universidad Anáhuac Norte, México, 2009.

Publicaciones periódicas consultadas

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, Informe ejecutivo, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México, 2013, pág.12.

Informe del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas (corte al 30 de septiembre de 2014), Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, México, 2014, págs. 3 de 4 y 4 de 4.

Otras fuentes consultadas

Programa estratégico ASF (2011-2017), Auditoría Superior de la Federación, dirección en Internet:

http://www.asf.gob.mx/uploads/58/Plan_Estrategico_ASF_2011-2017_web.pdf, fecha de consulta: 07 de marzo de 2016.

“Auditoría Superior de la Federación”, dirección en Internet: http://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes, fecha de consulta: 04 de febrero de 2016.

“Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, dirección en Internet: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Rendicion_de_Cuentas/CP_2014.pdf, fecha de consulta: 04 de febrero de 2016.

“Secretaría de Gobernación”, dirección en Internet: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=59>, fecha de consulta: 04 de febrero de 2016.



Representación

jurídica de los Grupos Parlamentarios
en el Congreso de la Unión

Maestro Carlos Arturo Rocha Espinosa de los Monteros

Introducción

La Carta fundamental de México, define a los partidos políticos en el artículo 41 fracción I como “...entidades de interés público”. En la misma reglamentación concede a dichas entidades la facultad de participar en las elecciones para conformar los órganos de representación democrática de la nación, que comprenden la representación popular en el Congreso de la Unión, a través de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y desde luego la del titular del Poder Ejecutivo Federal, al que se le denomina Presidente de la República, la Constitución otorga el mismo tratamiento para las entidades federativas.

Concede financiamiento público y les dota de libertad para realizar sus actividades, y determina también que habrá un procedimiento específico, para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación, bajo los ordenamientos que señala la Ley General de Partidos Políticos.

La Constitución también prevé la conformación de Grupos Parlamentarios según su afiliación de Partido, en el artículo 70, tercer párrafo, dejando a la ley respectiva, el procedimiento correspondiente.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 14 numeral 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los Diputados propietarios electos por cualquiera de los principios reconocidos, sean de mayoría relativa o de representación proporcional, a través de las direcciones de sus respectivos Institutos Políticos, comunican a la Secretaría General de la Cámara de Diputados, su intención de conformar e integrar Grupos Parlamentarios. De acuerdo a lo establecido en esta ley, en el artículo 26, en la primera Sesión Ordinaria, cada Grupo Parlamentario, entregará a la Secretaría General la documentación siguiente:

- a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes;

- b) Las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen; y,
- c) Nombre del Diputado que haya sido designado como Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

En toda esta recapitulación, es claro que existe una voluntad libre y personal de los legisladores de agruparse política y administrativamente en torno al origen del Partido del que forman parte, ya sea como militantes o simpatizantes del mismo.

Por otra parte, el Servicio de Administración Tributaria, SAT reconoce a las diferentes figuras de agrupación que regula la legislación vigente, solicitando adicionalmente el documento constitutivo según lo establezca la ley en la materia; o sea, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Como puede observarse en el breve delineado que se expone en líneas anteriores, es evidente que no existen impedimentos, de orden jurídico, ni fiscales, ni administrativos, que eviten que los Grupos Parlamentarios, desde su integración y registro ante la Cámara de Diputados, puedan obtener el Registro Federal de Causantes, como asociación especial de representantes populares, con una afiliación política definida, adscritos a una Legislatura prevista constitucionalmente.

De la misma forma, se establece que tal como lo previene la Carta fundamental de la nación, las Legislaturas y por ende, los Grupos Parlamentarios que la conforman tienen una vida finita; esto es, los tres años o seis años que corresponden a la conformación camaral; luego de lo cual, pueden establecerse procedimientos específicos que permitan la trasmutación legislativa, a lo largo de la vida de los Grupos Parlamentarios, que finalmente nacen como privilegio de los Partidos Políticos.

Este es, precisamente el punto central de mi trabajo y de la hipótesis que formulo: Los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de Diputados y Senadores, no están impedidos jurídicamente para obtener su Registro Federal de Causantes, que les otorgue reconocimiento jurídico, como asociación individual con actividades económicas sin fines de lucro.

De esta forma, podrían asumir responsabilidades en el ejercicio de los recursos públicos que reciben, vía subvenciones, pagando sus gastos y abonando al nuevo esquema de transparencia y de rendición de cuentas, que ya los considera sujetos obligados bajo el esquema de máxima publicidad, sobre el destino de los recursos fiscales que reciben por su actividad pública.

Por esta razón, la tesina que estoy presentando, tiene como objetivo central, el que a través de un análisis sistemático, se precise la conveniencia de dotar de representación jurídica a los Grupos Parlamentarios, para efectos de su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes; los objetivos complementarios podríamos resumirlos de la siguiente manera:

1. Establecer derechos y obligaciones a los Grupos Parlamentarios como unidades responsables de gasto, en el manejo de sus recursos públicos, durante la brevedad de su vida legislativa, integrante de una Legislatura constitucional.
2. Contribuir a transparentar el origen y el destino de las subvenciones económicas y de las partidas presupuestales del gasto asignados a éstos, rindiendo cuentas del uso de los recursos públicos mencionados, en apego a la nueva ley general de la materia.
3. Recomendar el establecimiento de un mecanismo de resguardo y de transmisión institucional de los bienes y activos de los Grupos Parlamentarios, de una Legislatura a otra.
4. Asumir e integrar los bienes de algún Grupo Parlamentario al patrimonio camaral, cuando en la integración de una nueva Legislatura, no existan miembros suficientes de la misma afiliación política, para constituirse en Grupo.

En esta investigación, hemos pretendido integrar un documento, accesible, a través de un capitulo que enmarca un marco histórico, que da base y sustento al tema objeto del estudio; un marco teórico, que a través de la metodología seleccionada nos permita familiarizarnos con la terminología específica del tema mencionado, contenido en un contexto jurídico-administrativo; un marco metodológico que nos permita abordar las teorías consecuentes a la visión actual de los grupos parlamentarios, desde un punto de vista objetivo, pragmático y reflexivo que de fortaleza al análisis que se plantea; se revisan como subtemas las tres teorías por las que se desenvuelven los grupos parlamentarios, al decir de los teóricos y académicos de tales modelos; adicionalmente, a través de una metodología de orden administrativo, se presentan cuadros matriciales, denominados FODA, que presentan esquemáticamente los pros y contras de cada teoría; para arribar a conclusiones del estudio.

Hemos agregado algunos cuadros o tablas de asignaciones presupuestales de los grupos parlamentarios durante los últimos tres años para dar una idea más clara de lo argumentado, así como unas gráficas que nos permiten ver tal evolución y un apéndice histórico que envuelve el desarrollo de los partidos políticos.

Capítulo I

Marco Histórico

Es difícil establecer un parámetro único; eventualmente seguro que nos permita revisar el origen y naturaleza de los Grupos Parlamentarios, como una definición absoluta y concluyente, M. García Pelayo, consideraba:

Los grupos son la expresión de los exponentes de parlamentarios de los partidos y no entre personas y que, por consiguiente, la expresión de la voluntad popular son más los partidos que los individuos comprendidos en sus listas. Consecuencia de ello, es que, los grupos parlamentarios sean, a la vez, componentes orgánicos del Parlamento, y subunidades de organización de los partidos, dicho de otro modo, constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento.¹

Esto es particularmente importante, porque existen diversas posiciones jurídicas en la materia en otros países como España, Italia o Alemania. México no está al margen de esa discusión jurídica.

En lo general, es bien cierto que los Diputados, que arriban a la soberanía nacional del Congreso, a través de la particularidad de la lucha democrática en una elección, lo hacen mayoritariamente por medio de un partido político. Esto implica, generalmente compartir Principios, Programa de Acción y aceptar los estatutos correspondientes a su formación política y, adicionalmente, como lo establecen las leyes en la materia, competir bajo una plataforma electoral con la que evidentemente se comulga, cuando menos durante el proceso electoral, porque es la misma que enarbola el Instituto político de su preferencia, durante ese periodo específico; esto es, en el proceso de integrar la Legislatura correspondiente.

Al final, ello supone que los elementos considerados y seleccionados por los Partidos Políticos, —los candidatos— dice la ley, procedimientos estatutarios

¹ ANGEL L. SANZ PÉREZ, *La Naturaleza Jurídica de los Grupos Parlamentarios. Una aproximación al proceso de Juridificación de los Grupos Parlamentarios*, Anuario de Derecho Parlamentario, n° 10, 2001, pág. 332.

democráticos establecidos, se consideran evidentemente como miembros distinguidos de los Partidos Políticos correspondientes, porque concluido el proceso de selección interna y después con la definitiva selección constitucional que auspicia el sufragio, cualquiera de los Representantes populares integrantes de la nueva Legislatura, en su calidad de propietario o de suplente, pueden reclamar legítimamente ese derecho a su Partido, porque podría decirse sin equivocación, que no existe mayor honor para un Partido Político que integrar la representación nacional con su militancia, lo cual por naturaleza implica alcanzar el poder por la vía constitucional.

Por otra parte, los Grupos Parlamentarios al formar parte integral del funcionamiento camaral, opinan algunos, les exime de la autonomía necesaria para obtener la requerida representación jurídica, porque se han constituido conforme a la ley en órganos parlamentarios.

Ángel L. Sanz Pérez, en su obra, “La Naturaleza Jurídica de los Grupos Parlamentarios. Una Aproximación al Proceso de Juridificación de los Grupos Parlamentarios”, exhibe una disertación importante y sustentada:

El hecho de que el proceso de reconocimiento y regulación de los Grupos Parlamentarios esté vinculado a la evolución de la Institución parlamentaria, que perciban una subvención por parte de las Cámaras, que desarrollen su actividad en el seno del Parlamento, que su régimen jurídico sea el dispuesto exclusivamente en el marco de los reglamentos parlamentarios o que estén compuestos exclusivamente de diputados y senadores, si bien no fue objeto de dictamen, es un hecho que nadie les atribuye personalidad jurídica “ad extra”...continúa el autor: “Los Grupos Parlamentarios desarrollan funciones en el interior de las Cámaras, con mayor o menor conexión con un Partido Político..., pero siempre formando parte de una estructura interna del Parlamento; los grupos parlamentarios surgen por la necesidad de dotar a la Cámara de una organización que la haga funcional y adecuada en sus mecanismos para el alto servicio que tiene que cumplir.

Estos argumentos (y otros similares) sirvieron de base para ciertas resoluciones judiciales en Italia y en Alemania, en las cuales se afirma, si bien no con la debida rotundidad, que son los grupos entes orgánicos de las Cámaras. En Alemania el Tribunal Constitucional definió a los Grupos Parlamentarios como “órganos del Bundestag”. Y, por su parte en Italia, en dos célebres sentencias relativas a sendas reclamaciones laborales dirigidas a la institución camaral por parte de trabajadores de los grupos parlamentarios, la Corte de Apelación de Roma señala, en la primera de ellas, que “los grupos parlamentarios son órganos internos del Senado, dispuestos para hacer funcional la actividad del Senado y, permitir a los partidos políticos estar representados, en proporción a su importancia en todas las Comisiones legislativas, negando seguidamente

que los grupos parlamentarios tengan personalidad jurídica, sean susceptibles de relaciones jurídicas ni tengan legitimación para comparecer en juicio.

No obstante en la segunda sentencia, de las aludidas, el Tribunal matiza algo sus palabras, señalando que, a pesar de que son órganos de las Cámaras, “no puede negarse también que son emanaciones de los partidos políticos...y tienen verdaderamente autonomía patrimonial”.²

Sobre este particular, respecto del Partido y del Grupo Parlamentario que lo representa cita Manzella: “una diversidad de origen y poderes que ni siquiera a la militancia más severa de los parlamentarios individuales que forman parte de él, es capaz de anular”.³ La mayoría de las democracias constitucionales consagran a los partidos políticos el privilegio de conducir a la voluntad popular para que formen e integren los órganos del Estado, incorporando para la consecución de su meta a sus elegidos convertidos en representantes populares por vía de la elección constitucional.

En el caso mexicano, la vinculación partido-grupo resulta no sólo de la obligación moral del ungido con la representación constitucional; tampoco respecto, de la comunión ideológica producto de su postulación; sino que también se apoya en la fortaleza del partido político que lo impulsó; y adicionalmente, en términos pragmáticos, se integra también por algo bien estudiado por Roderic Ai Camp, en la formación de las élites del poder político mexicano; el escalar aspiraciones para alcanzar los más altos niveles del poder público nacional. Ello incluye, tanto al Partido con mayor dominio del espectro político nacional, como de las oposiciones regionales o nacionales.

² Ibid., pág. 338.

³ CUAUHTÉMOC MORENO ROSAS, “Los Grupos Parlamentarios y la Representación Política en el Estado Representativo Actual”, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, www.juridicas.unam.mx, en <http://biblio.juridicas.unam.mx>, fecha de consulta: 22 de febrero 2016.

Capítulo II

Marco Teórico

En la actualidad, la conformación de los Grupos Parlamentarios deriva expresamente de los Partidos Políticos; hasta el día de hoy, no se prevé ni en la Constitución General de la República, ni en la legislación específica; en este caso, la electoral, que aún que ya se permite el registro de candidatos independientes, para que eventualmente, mediante el triunfo electoral, puedan integrar la representación nacional, como ha sido el inédito caso en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, de la asunción del primer Diputado registrado como independiente a cualquier formación política registrada por el Instituto Nacional Electoral.

La conformación de los Grupos Parlamentarios, dice el artículo 70 de la Carta rectora del País: "...que la integración de estos se hará según su afiliación de partido..." sin que existan excepciones. Por tanto, es vital establecer de manera natural la dependencia formal, ideológica y política de estas asociaciones, irremediablemente asociadas al Instituto político de donde provienen.

De manera que podemos establecer como palabras clave las siguientes:

Partidos Políticos, Grupos Parlamentarios, Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento de la Cámara de Diputados, Código Civil Federal, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Leyes fiscales, sociedad civil, subvenciones, Estatutos de los Partidos Políticos, teoría organicista camaral, teoría organicista de los partidos, teoría de la asociación de derecho privado investida de función pública, Principio de Máxima Publicidad, Matriz FODA.

2.1 Contexto Jurídico-Administrativo

Conforme se anuncia en el apartado, de manera natural lo encabeza:

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos.
- Leyes fiscales diversas, entre las que destacan el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento de la Cámara de Diputados.

Capítulo III

Marco Metodológico

A través de la dialéctica como método científico, para llevar a cabo nuestro objeto de estudio, habremos de exponer las contradicciones que encontramos para discernir sobre la conveniencia o no, de dotar de representación jurídica a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados. Para ello es menester que el método, establece la conexión universal entre las cosas, y que ese estado está en constante evolución, por tanto, es lógico pensar que la resultante del estudio no es atemporal y que tal estado, sobre todo en la sociedad no permanecerá estático.

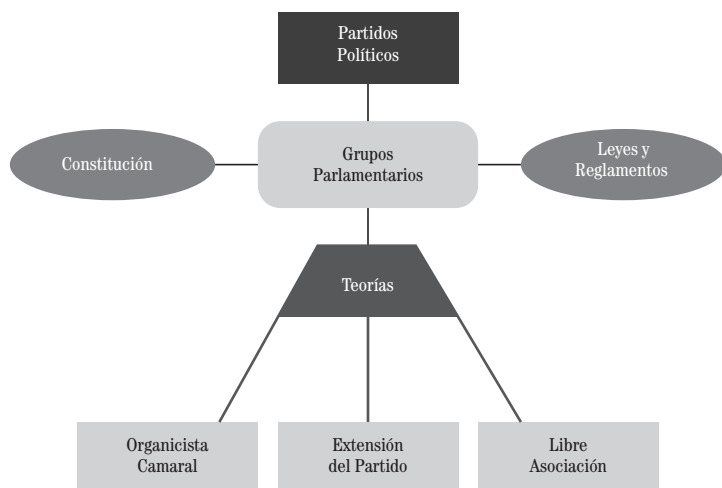
Por tanto en líneas posteriores, daré cuenta de la evolución concatenada de la idea que planteo, a través de la tesis, exponiendo la teoría organicista que niega la posibilidad de que los Grupos Parlamentarios, tengan acceso al reconocimiento de personalidad jurídica, con el propósito de dotarlos de registro para efectos de contribuir directamente como entes económicos, como cualquier otra asociación.

El efecto contrario estará sustentada en la tesis opuesta del reconocimiento jurídico al que diversas teorías más modernas, provenientes sobre todo de Europa, como España, Italia y Alemania, aportan para la inclusión del reconocimiento jurídico esperado para los Grupos Parlamentarios, en donde merced a su fortaleza económica y por ende patrimonial, se considera conveniente el que se integren a la contribución de la hacienda pública del país.

Al punto, habremos de presentar objetivamente a través de la síntesis correspondiente, las consideraciones positivas o negativas de otorgar la personalidad jurídica a los Grupos Parlamentarios.

El siguiente es un mapa conceptual que representa la estructura central objeto de ésta investigación.

Mapa conceptual de las teorías de los Grupos Parlamentarios



En el mapa conceptual se expone el origen jurídico-constitucional, de los partidos políticos y evidentemente de los grupos parlamentarios como génesis del sustento teórico: de nuestro estudio y que incorpora naturalmente a la organicista camaral en boga; la que considera a los Grupos Parlamentarios como una extensión del Partido político del cual provienen y, la más novedosa, la que considera que los parlamentarios, deben considerarse como sujetos de derecho privado, bajo el esquema de libre asociación de sus miembros o integrantes, desempeñando una función de derecho público, nada menos que la representación popular nacional.

Para el efecto de realizar un estudio analítico adecuado a las teorías que se esquematizan en el marco conceptual; que servirá para soportar a la vez un estudio comparativo de estas, hemos seleccionado a la Matriz de análisis FODA, o DAFO, (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades; también denominada en inglés SWOT Matrix, (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats); porque considero es una herramienta valiosa, aplicable a cualquier situación u objeto de estudio, en un período determinado de tiempo, nos permite visualizar una situación específica de tiempo y circunstancia, para el objeto de estudio.

El objetivo básico del análisis del FODA, es obtener conclusiones sobre la forma de que nuestro objeto de estudio, que en este caso, son los Grupos Parlamentarios, pero analizados a luz de las teorías que incipientemente describimos en líneas anteriores; nos permitan discurrir sobre su adaptabilidad

a las nuevas tendencias o corrientes de pensamiento, que conciben y que pugnan por presentar a los Parlamentos, desde una óptica más moderna, que obligan a visualizar a los grupos parlamentarios, con otros parámetros, sujetos obligados de transparencia y, en un futuro cercano, con la obligación de rendir las cuentas que exige la sociedad.

En este contexto, presento de forma sucinta, un resumen de las características que a la luz de nuestro discernimiento, trataremos de enfocar en los cuatro aspectos que conforman la matriz mencionada:

Fortalezas. Consideraremos las ventajas evidentes de la asunción de las teorías descritas.

Oportunidades. Proyección futura que podría tener el mantenimiento, o la adopción de alguna de las teorías expuestas.

Debilidades. Corresponderá a las fallas o desequilibrios que presenten las teorías mencionadas.

Amenazas. Factores externos de riesgo, aquello que en prospectiva, pudieran sugerir la inconveniencia de mantener o adoptar cualquier teoría.

No está por demás insistir, en que en el desarrollo de la investigación, habremos de ponderar la objetividad, toda vez que los cambios en materia política, jurídica y social, sólo pueden ser correctamente analizados en el crisol del tiempo y la transformación a la que se obligan las sociedades, puede verse en perspectiva cuando el propio tiempo permite observar la capacidad de adaptación de la sociedad estudiada. Para comprender este punto de vista, tal vez valga la pena enfocarnos brevemente, en dos condiciones manifiestas en nuestro País.

Una de ellas, la resaltaría como la modificación tradicional que se ha venido haciendo a la concepción del Estado mexicano, cuyo punto nodal han sido los tres poderes de la Unión; o sea la “santísima trinidad”, ahora con el establecimiento de diversos órganos autónomos constitucionales, de todo tipo, hemos atenuado al Estado tradicional. Esta concepción oxigenará y dará nuevos bríos a las instituciones nacionales, o por el contrario, será menester readaptar algunos de los objetivos primarios o abandonar definitivamente esta concepción política, jurídica, económica y social; o hacerlo a un lado, como ocurrió con el ejido.

Otra puede verse más recientemente y con una calificación positiva de inicio, con el emblemático caso Radilla, que obligó al Estado mexicano a modificar la Constitución General de la República, para incorporar a los Derechos Humanos y el Principio Pro Homine, en los criterios para salvaguardar la integridad humana por parte del Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Todavía existen dificultades para cumplir perfectamente con tales obligaciones, pero sin duda, es el camino correcto.

Con esta breve ejemplificación, queda de manifiesto, la sana intención de explorar formas, opciones propositivas que redunden en análisis mayores, para que, quienes toman decisiones, tengan mayores elementos para hacerlo correctamente.

En el capítulo siguiente, se expondrán las bases que sustentan cada una de las teorías de representación de los Grupos Parlamentarios, se revisarán los puntos de vista y opiniones de los teóricos principales y, en su caso de las escuelas y tendencias que enarbolan; habrán de ponderarse con la reflexión que corresponda y se propondrán los cuadros analíticos requeridos para una conclusión comparativa adecuada. En cada uno de estos, revisaremos la concurrencia y el cumplimiento en todo caso, de los objetivos planteados para la investigación.

Finalmente, daremos margen a una reflexión general, que de cauce y sentido a la investigación que hemos propuesto, valorando la veracidad si lo fuera, de la hipótesis planteada. Incluimos al final del estudio la bibliografía de correspondencia.

Capítulo IV

Teorías de los Grupos Parlamentarios

4.1 La teoría organicista

Para el efecto del análisis general que pretendemos, es menester situar el contexto de la evolución del sistema de representación nacional de los órganos o poderes constituyentes del Estado.

La revolución francesa generó la transformación de las estructuras de las representaciones nacionales en todos los Estados europeos; antes de nacer el México que conocemos, las ideas liberales de la nacionalidad, de la identidad y pertenencia campeaban en el territorio novohispano; los ideales de la ilustración hacían mella afortunada en los precursores de nuestra gesta libertaria, como puede revisarse con lujo de detalles en la obra de Don Jesús Reyes Heróles, *El Liberalismo Mexicano*.⁴ Adicionalmente, las Cortes de Cádiz impulsaron las nuevas concepciones de emancipación y soberanía, pero sin definir la forma de gobierno a adoptar, cuya búsqueda habría de traernos por más de medio siglo, luchas fratricidas, caos e incertidumbre, invasiones y pérdida de territorio.

La imposición primero del Imperio de Agustín de Iturbide, como colofón al reconocimiento del caudillo que lograba la ansiada independencia. El nacimiento de un incipiente sistema de representación federal, con la fundación de la República sustentada en la Constitución Federal de 1824.

La insatisfacción general fue evidente, porque se empezaron a formar bandos: uno que impulsaba el federalismo, conforme a la vecina república americana y otro que recogía el centralismo tradicional de la monarquía española, bandos que no tenían semejanza alguna con los partidos políticos que hoy conocemos, y dónde ilustres precursores ideológicos de un lado, como José María Luis Mora por los federalistas y otros como Lucas Alamán y Lorenzo

4 JESÚS REYES HERÓLES, *El Liberalismo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª, Reimpresión 1982.

de Zavala por los centralistas se enfrascaban en una lucha de ideas y concepciones que modificó en más de una ocasión nuestro emergente sistema de gobierno.

No bastaría siquiera el triunfo de los liberales; el aparato conservador del país pretendió importar de nueva cuenta un gobierno sostenido por un emperador.

La lucha por el poder político en México, pareció inacabable, partidarios de diversos bandos pugnaban por triunfar y obtener el control político del país, los partidos políticos no emergían realmente; por entonces, los cuartelazos disfrazados de Planes como el de la Noria o el de Tuxtepec se impusieron desde la restauración de la República y hasta el advenimiento de la época conocida como el Porfiriato, anterior a la revolución; hasta los inicios del siglo XX, se empezaron a mostrar organizaciones; más bien de simpatizantes de los caudillos que buscaban encabezar un proyecto, basado en su prestigio personal y la popularidad del líder, que en una agrupación como la que muestran los partidos políticos de la actualidad.

Maurice Duverger decía que:

En general, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia de las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo.⁵

Como en muchos otros eventos sociales y políticos, la aparición de los partidos políticos en México es tardía. Los primeros atisbos de su aparición corresponden a clubes políticos, más que a partidos, y su formación casualmente pareciera responder a una acción contestaría contra el “Orden y Progreso” que había postulado como modelo de desarrollo Porfirio Díaz.⁶

Sin considerar a la Unión Liberal, también conocida como el Partido Científico, porque en realidad se constituyó en el vehículo político para legitimar la farsa electoral que postulaba la candidatura imbatible del Héroe del 2 de abril, las primeras organizaciones políticas destacadas serían el Club Liberal Ponciano Arriaga; fundado en San Luis Potosí por Camilo Arriaga que buscaba la reconstitución del viejo Partido Liberal y el Partido Liberal Mexicano (PLM), fundado por Ricardo Flores Magón y Juan Sarabia; los cuales siendo de oposición fueron fuertemente reprimidos. La sucesión presidencial de

5 MAURICE DUVERGER, *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica. MEXICO. Séptima reimpresión 1980, pág. 15.

6 PAUL GARNER, *Porfirio Díaz: Del Héroe al Dictador: Una Biografía Política*, Editorial Planeta, México, 2003.

1910, a la cual el viejo Dictador había dado la señal de salida con la entrevista Creelman, sacudió las estructuras del sistema que había permanecido en aparente calma hasta entonces.⁷

Al triunfo de la Revolución maderista, estos constituyeron el Partido Constitucional Progresista, que postularon a Madero y a Pino Suárez, a las más altas magistraturas del país, mientras que algunos porfiristas formaron el Partido Católico, con la fórmula Madero - León de la Barra, para la Presidencia y Vicepresidencia. Con la elección abrumadora de Madero y Pino Suárez, los trabajos legislativos de la XXVI Legislatura, pretendieron abonar en la democracia más que en la transformación del país, con la aprobación de la primera ley electoral de México, que además establecía el sufragio universal directo. El estudio presenta un apéndice histórico de la creación y evolución jurídica de los partidos políticos en México, al final de este estudio.

En retrospectiva, la instauración electoral por voto directo, tuvo un alto costo para la nación: guerras externas y luchas intestinas que desangraron al país, consumiendo 87 años de la vida nacional.

Sin embargo, durante la usurpación, los partidos no existían en la vida nacional; la segunda y tercera parte de la Revolución mexicana, cargo consigo la cuota más cruenta de la guerra civil, primero al batallar contra el usurpador y posteriormente, durante la lucha de caudillos, en donde de nueva cuenta los partidos brillaban por su ausencia.

La promulgación de la Constitución en febrero de 1917, dejó de lado un proyecto que había sido presentado a Carranza para enriquecerla con un capítulo sobre la elección de los poderes y la organización de los partidos políticos pero fue desechada como muchos otros.⁸

La Constitución no mencionó a los partidos políticos, pero reconoció como derecho fundamental de los ciudadanos el de “asociarse para tratar los asuntos políticos del país” (art.34, frac. III). En dos ocasiones se habló sin embargo de partidos en el seno del Congreso, evidenciándose la confusión de los constituyentes; en consecuencia, los partidos políticos fueron por consiguiente aceptados como una realidad de hecho, aunque no consideraran necesario legislar al respecto.⁹

Al inicio de la época posrevolucionaria; considerando para este efecto la asunción del poder por parte del grupo de generales sonorenses, primero

7 LUIS JAVIER GARRIDO, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo veintiuno editores, México, 1982, págs. 29-30.

8 *Ibid*, pág. 36.

9 *Cfr*: Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917.

con el interinato de Adolfo de la Huerta y sobretodo con la llegada del caudillo Álvaro Obregón, aparecen los primeros partidos que por lo general, independientemente del programa propuesto, tenían la característica de estar vinculados a alguna de las personalidades que en ese entonces dominaban la vida nacional.

El Partido Socialista Obrero (PSO) de efímera vida, respondía al dirigente sindical Luis N. Morones. El Partido Liberal Constitucionalista (PLC) a varios Jefes militares como Álvaro Obregón, Benjamín Hill Pablo González.

El Partido Nacional Cooperativista, encabezado por Jorge Prieto Laurens, que tenía el apoyo del Secretario de Gobernación Manuel Aguirre Berlanga.

La acción partidista de la época no era directriz política preferida del país y en 1923 todavía los cuartelazos y asonadas, también llamadas rebeliones eran la forma común de tránsito hacia el poder público.

México no tenía una tradición de partidos políticos a la usanza de las democracias liberales occidentales europeas, ni en su etapa de formación como nación independiente, ni durante el convulso siglo XIX. El estallido revolucionario tampoco detonó esa participación, los partidos que tuvieron la más amplia representación durante las Legislaturas de 1920 a 1930, eran como pudimos ver básicamente formaciones políticas con afinidad declarada con el caudillo que las promovió. Mención especial podría recibir el Partido Comunista Mexicano, pero para efectos de gravitación política parlamentaria, se puede considerar inexistente.

La fundación de Partido Nacional Revolucionario (PNR) cuya visión de su fundador estaba sustentada en la crisis destapada resultado del magnicidio del último caudillo revolucionario, y que pretendía "...orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de país de un hombre a la de nación de instituciones y leyes..." construir lo que más parecía una confederación de pequeños partidos regionales, dependientes eso sí de líderes y pequeños caudillos regionales; por tanto, la ascensión a la representación nacional estaba más dada por el reconocimiento del sistema al ungido que por sus dotes de militancia o de identificación al partido.¹⁰

La aparición de las oposiciones reales o figuradas, algunas de estas recibidas con el saludo presidencial y en otras, con la franca disposición de la autoridad para apoyar su creación en un intento de legitimarse, trajo como con-

10 Ibid.

secuencia la incorporación de los denominados diputados de partido, que buscaba dotar de representatividad a las minorías, no consideradas hasta entonces.

Hasta la reforma política de Reyes Heróles, no estuvo incorporado el abanico de representación ideológica del país; no sólo se lograba la incorporación de la izquierda a la lucha electoral, sino se incluía la representación proporcional a la distribución parlamentaria, lo que permitía de facto, que las minorías políticas tuvieran representantes populares en el Congreso federal, lo que en ese entonces se consideró una visión progresista en el hemisferio.

Las últimas crisis electorales reafirmaron la necesidad de prolongar la reforma del Estado, cuando menos en esa materia; de tal suerte, que al final el gobierno perdió el control de las elecciones y esta pasó a la responsabilidad de “ciudadanos”. De la misma forma, para la calificación electoral se orquestó la desaparición de los colegios, para establecer un Tribunal especializado en la materia. Al cabo del tiempo la democracia mexicana, por incipiente que pudiera ser determinó que ningún partido político, obtenga la mayoría camarál, lo que permitió cambiar el régimen interno del Congreso federal.

El artículo 70 de la Constitución fue reformado adicionando tres párrafos que entre otras cosas permiten: “...la agrupación de diputados según su afiliación de partido...” hasta el 6 de diciembre de 1977; lo que de manera formal instituía a los Grupos Parlamentarios. La competencia electoral al promover la democracia representativa, impulsó también el cambio en la estructura de gobierno del Congreso Nacional.

En las elecciones federales de 1997; esto es, durante la constitución de la LVII Legislatura, por primera vez, el partido hegemónico que mantuvo el control político desde su fundación, perdía la mayoría en la Cámara de Diputados, un representante popular de oposición asumía la Presidencia de la Cámara baja por vez primera en la historia posrevolucionaria.

Con el hecho antes mencionado, cambió también la estructura camarál, desapareció la Gran Comisión como órgano de gobierno y emergió una Comisión de Régimen Interno, que acabaría transformando el aparato legislativo, estableciendo como órgano de gobierno y de concertación a la Junta de Coordinación Política, integrada por los Coordinadores de cada uno de los Grupos Parlamentarios; a la Presidencia de la Mesa Directiva, como órgano de representación de la soberanía nacional igualmente integrada por diputados de todos los Grupos Parlamentarios representados en la Cámara de Diputados y a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que será el órgano que dirigirá la acción y programación de la actividad

legislativa, que estará integrada por el Presidente de la Mesa Directiva y por los Coordinadores de estos Grupos Parlamentarios.¹¹

Esta evolución permanente de los órganos del Estado, permite que su transmutación sea continua. Sin embargo, la teoría organicista, relacionada con el estudio y complejidad de la teoría general del Estado, considera a este como un organismo vivo, tendría una personalidad propia, distinta a los miembros que la integran, habilidad para ejecutar ordenamientos, voluntad y capacidad para discernir.

Por analogía el Parlamento como tal estaría inmerso en esta definición y los grupos parlamentarios estarían asociados de manera natural al mismo. El Congreso en sí, como parte del Estado, no sería una ficción como define Kelsen, sino por el contrario, sería una personalidad viva y actuante.

En este contexto, la evolución parlamentaria en nuestro país, está estrechamente vinculada al concepto de la representación ideológica ciudadana y de la democracia a la que se supone aspiramos a tener, especialmente a partir de la transformación del modelo de gobierno camaral, que como ya se mencionó inició en la LVII Legislatura. Aunado a ello, en México siempre nos hemos decantado por revisar y adoptar modelos teóricos de organización, a veces novedosos, también evolutivos de algunas de las democracias occidentales europeas; en este caso, principalmente la española, tal vez por el admirado proceso de tránsito de la dictadura franquista a la modernización democrática española, a través del Pacto de la Moncloa tan aplaudido.

Con el propósito de recalcar la pertenencia de los Grupos Parlamentarios, inseparables del Congreso y, en todo caso integrados al órgano camaral, se ha argumentado hasta ahora, que los Grupos mencionados no tienen una representación jurídica porque quien los representa directamente, es la Cámara de Diputados, esto por la indisoluble liga que bajo esta tesitura se mantiene con el Poder Legislativo.

Como se aprecia, el criterio imperante es el que define la teoría organicista correspondiente a la visión de la naturaleza básica de los Grupos Parlamentarios, en la propia Cámara. A ello se adiciona la incorporación del método de financiamiento que el Poder Legislativo les otorga, cuyo tránsito primordial se da a través de las denominadas *subvenciones* y que la Comisión Europea define como: "...ayudas financieras directas en forma de subvenciones también directas a aquellos proyectos u organizaciones que favorezcan los intereses de la Unión Europea...", o como "...una transferencia económica

11 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

que se da y que percibe una persona o un grupo de personas, desde un organismo público con el objetivo de ayudar a llevar a cabo, una actividad que necesita una inversión alta o a la que el sujeto en cuestión no podría hacer frente en solitario.” Según el glosario de Contabilidad de Debitoor; o adicionalmente, corresponde a la “...entrega de una cantidad por la administración a un particular, sin obligación de reembolsarlo, para que realice cierta actividad que se considera de interés público...”.

Como sea, se ha puesto énfasis en la diferencia que implica el financiamiento a los partidos políticos y a los Grupos Parlamentarios, esta estribaría en que los primeros reciben prerrogativas para el financiamiento de sus actividades de interés público y los segundos reciben subvenciones para desarrollar una actividad de interés público. La posición de los Grupos Parlamentarios en este contexto es incuestionable, pues a través de ellos se forman las Comisiones de dictamen de todas aquellas leyes que han de pasar el tamiz del Congreso para que se conviertan en leyes generales o federales. Ver anexo 1.

4.2 La teoría de los Grupos Parlamentarios como extensión de los partidos políticos

Cabe resaltar que el análisis correspondiente a esta posición es la que más fácil habría de decantarse como insostenible, entre otras cosas porque los documentos básicos de los Partidos Políticos Nacionales registrados en México; los cuales no consideran a los Grupos Parlamentarios camarales como órganos de los Partidos políticos. En todo caso, sus miembros, Diputados o Senadores pueden formar parte, o lo hacen, o sea se integran a los Órganos de Dirección de sus respectivos Institutos políticos pero individualmente y no colectivamente, o sea como Grupo Parlamentario.

Las leyes correspondientes a la formación de los Partidos Políticos en México, vigentes en la materia y que han suplido la generalidad normativa del antiguo COFIPPE; esto es, La Ley General de Partidos Políticos, cuyo objeto es regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas en materia de:

- a) La constitución de los partidos políticos; así como los plazos y requisitos para su registro legal.
- b) Los derechos y obligaciones de sus militantes.

- c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos.
- a) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos.
- b) Las formas de participación electoral a través de la figura de coaliciones.
- c) El sistema fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos.
- d) La organización y funcionamiento de sus órganos internos, así como los mecanismos de justicia intrapartidaria.
- e) Los procedimientos y sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones.
- f) El régimen normativo aplicable en caso de pérdida del registro y liquidación de los partidos políticos, y
- g) El régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas nacionales.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que es reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de nuestro país. Agréguese la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que tiene por objeto, en materia de delitos electorales, establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órganos de gobierno y además tiene en general, como finalidad proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular, referida en el artículo 35 fracción VIII de la Constitución general de la República.

Como se puede apreciar, en ninguno de los ordenamientos jurídicos mencionados, se invoca en modo alguno la existencia orgánica de los Grupos Parlamentarios como parte o extensión de los Partidos Políticos nacionales.

Es claro, que los Partidos políticos en nuestro país, encuentran precisamente en sus propios programas ideológicos y en sus principios políticos, la vía para alcanzar el poder y a través de la representación nacional de la sobera-

nía, el vínculo que eslabone el desarrollo nacional en una sociedad ansiosa por salir de esos estadios precarios en los que se encuentra.

Tal como lo decía Max Weber;

El partido político es “una forma de socialización que descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorga por ese medio a sus miembros activos determinadas posibilidades ideales o materiales, sea personal, es decir, tendiente a obtener beneficios, poder y honor, para los jefes y seguidores, o si no, tendiente a todos estos fines al mismo tiempo”. Esta definición pone de relieve el carácter asociativo del partido político; su naturaleza, que se dirige esencialmente a la conquista del poder público dentro de una comunidad. La multiplicidad de impulsos y motivaciones que conducen a una acción política asociada, ni más ni menos que la realización de fines “objetivos” y “personales”. Este planteamiento, es una visión puntual del aspecto base que comparte Anna Oppo, en la definición general de partidos políticos que realiza la estudiosa en el Diccionario de Política, dirigido por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino.¹²

Es importante también reconocer que los Partidos políticos en nuestro país, han considerado y de hecho lo hacen, que el resultado de la lucha política como medio legal de alcanzar el poder, se dirime en la arena electoral, por medios pacíficos, a través de una quizá, encarnizada lucha por obtener el favor electoral de una mayoría popular relativa, por todos los medios que la normatividad jurídica permite, utilizando los subterfugios o lagunas legales que la ley permite; o, en su caso, buscando que los órganos o autoridades electorales les favorezcan, sea por influencia política propositiva o bien por influencia mediática de los grupos de poder eventualmente reconocidos como tales.

En México, como ya lo dijimos en párrafos anteriores los parlamentarios forman parte de la realeza de los partidos políticos; una realeza que está implícita en la distinción de la elección. Por tanto, ninguno de los Partidos políticos con registro nacional, ha pretendido ir más allá de la Constitución, pretendiendo regular a sus propios Grupos Parlamentarios. Antes bien, sin mayor abundamiento, reconocen de facto, que estas camadas de militantes distinguidos, convertidos en representantes populares, por la vía del sufragio mayoritario en distritos uninominales, o bien por la vía de la representación proporcional; ya sea que se trate de diputados o senadores al Congreso de la Unión, desempeñaran con lealtad ideológica, bajo sus principios y programa político la encomienda constitucional que ostentan.

12 NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI Y GIANFRANCO PASQUINO, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores. México Undécima Reimpresión. 2013, pág. 1153.

Maurice Duverger expone atinadamente, esta génesis de origen electoral y parlamentario de los partidos:

...creación de grupos parlamentarios, en primer lugar; en segundo lugar, aparición de comités electorales; y, finalmente, establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos. En la práctica, la pureza de este esquema teórico es alterada de diversas maneras. Los grupos parlamentarios han nacido generalmente antes que los comités electorales: en efecto ha habido asambleas políticas antes de que hubiera elecciones. Ahora bien, se conciben grupos parlamentarios en el seno de una Cámara autocrática lo mismo que en una Cámara elegida: de hecho la lucha de las “facciones” se ha manifestado en todas las asambleas hereditarias o cooptadas, ya se trate del senado de la Roma clásica o de la Dieta de la antigua Polonia. Desde luego, quién dice “facción” no dice todavía “grupo parlamentario”; entre ambos hay toda la diferencia que separa a lo inorgánico de lo organizado. Pero el segundo salió de la primera, a través de una evolución más o menos rápida.¹³

A priori, parece que la comunidad de doctrinas políticas constituyera el motor esencial de la formación de los grupos parlamentarios. Sin embargo, los hechos no confirman siempre esta hipótesis. El nacimiento de los partidos en el seno de la constituyente francesa de 1789 es un buen ejemplo...¹⁴

El análisis de los estudiosos de la ciencia política, establecen diversos de puntos de vista para orientar sus análisis, pero no hay un eje concluyente, sobre todo en el aspecto jurídico- normativo que nos permita siquiera inferir por analogía que los grupos parlamentarios constituyen una extensión de los partidos políticos.

Los mecanismos de vinculación de los elegidos por el voto popular con sus propios partidos, están más bien delineados en el espíritu de la partidocracia que colma el ambiente político nacional en México.

Tal como lo expone el Max Weber, al que hicimos referencia breve en líneas anteriores, respecto a las pretensiones de los miembros de un partido para obtener el reconocimiento público y en la denodada lucha por alcanzar el poder y mantenerlo. Una adecuada visión al sistema de reclutamiento y de lealtades y valores en el sistema político mexicano puede revisarse en la obra de Roderi Ai Camp *La formación de un gobernante. La Socialización de los líderes políticos en el México Post-Revolucionario*; en esta se pueden revisar causas diversas y la motivación social, el entorno colectivo así como el medio ambiente, ideológico o de grupos afines; incluso la inspiración per-

13 MAURICE DUVERGER, *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica. MÉXICO. Séptima reimpresión 1980, pág. 16.

14 *Ibid.*

sonal y el acceso conforme a los valores personales de los políticos consultados, siempre bajo sus propios argumentos.¹⁵

Los representantes populares, formalmente adheridos a los Grupos Parlamentarios, tienen por otro lado por lo general, la intención de pertenecer o de seguir formando parte del partido que lo postuló y le dio entonces la oportunidad de ser, primero candidato y posteriormente diputado integrante de una legislatura.

Existen muchos factores que pueden considerarse para que estos destacados miembros de un partido político consideren la premisa enunciada: futuro político, ambición personal, entramado de relaciones públicas y personales que se adquieren al formar parte de este selecto grupo, lealtades políticas y otras singularidades específicas del sistema político mexicano.

En el juego del Poder, la nueva realeza busca afanosamente subir uno o tantos escalones como sea posible. Los vehículos actuales para alcanzar el objetivo lo constituyen todavía los partidos políticos.

La legislación actual permite las candidaturas independientes, lo que no implica que éstas puedan desplazar a las postulaciones ganadoras de los Partidos políticos, cuando menos en el corto plazo. Como sea el abanico ideológico nacional es bastante amplio y cada cierto tiempo, no por nada, actores relevantes de la escena política nacional buscan constituir nuevos partidos, para competir tanto por el sufragio como por el financiamiento público.

Como sabemos los legisladores también tienen la libertad total para decidir su permanencia o exclusión del Grupo Parlamentario del que proceden; cuando eso ocurre, se convierten en independientes, pero tales decisiones corresponden exclusivamente a su libre albedrío; los Grupos Parlamentarios o sus dirigentes sólo pueden oponer acciones de operación y concertación política, para buscar disuadirlos y lograr la permanencia en su Grupo, para decirlo suavemente, sus perspectivas políticas son producto de sus reflexiones individuales.

Resumiendo, no hay preceptos normativos amparados en la ley; como tampoco hay la intencionalidad manifiesta de los Partidos políticos nacionales tal como rezan sus documentos básicos, los cuales consultamos exhaustivamente para considerar que sus propios órganos de dirección pretendan establecer hasta el momento, que los Grupos Parlamentarios sean una extensión del Partido Político de donde provienen. Ver anexo 2.

¹⁵ RODERIC AI CAMP, *La Formación de un Gobernante. La Socialización de los Líderes Políticos en el México Post-Revolucionario*, Fondo de Cultura Económica. México 1981, págs. 19-46.

4.3 La teoría de la libre asociación, como sujetos de derecho privado, desempeñando una función de derecho público

Este nuevo punto de vista, debe revisarse con objetividad y pensando en el futuro, evolución y funcionalidad de los órganos del Estado. Debe resaltarse que como se advirtió al principio del estudio, jurídicamente no existen impedimentos para constituir Grupos Parlamentarios, con el reconocimiento que mandata la Constitución General de la República a los que también les otorga vida finita, que abarca específicamente los tres años de duración de la Legislatura y que se consagran en el artículo 70, tercer párrafo del máximo ordenamiento jurídico nacional, dónde literalmente establece: “La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de diputados, según su afiliación de partidos, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”.

La Ley a la que nos remite el párrafo mencionado es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece puntualmente en el Título Segundo, Capítulo Primero, referido a la Sesión Constitutiva de la Cámara, en el artículo catorce numeral 2, que los diputados electos, con las constancias legales que los acrediten, se reunirán en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados el día 29 de agosto del año que corresponda, a las once horas, con objeto de celebrar la sesión constitutiva que iniciará sus funciones el 1° de septiembre.

De la misma forma, conforme reza el numeral 4 del artículo invocado, los partidos políticos cuyos candidatos hubieren obtenido su constancia de mayoría y validez de la elección o que hubieran recibido su constancia de asignación proporcional, comunicaran a la Cámara por escrito, por conducto de su Secretario General, a más tardar el día 28 de agosto del año del año de la elección, la integración de su Grupo Parlamentario. Tal comunicado debe incluir:

1. La denominación del Grupo Parlamentario.
2. El documento en el que consten los nombres de los diputados electos que lo forman ; y
3. El nombre del Coordinador del Grupo Parlamentario.















El Capítulo Tercero de la ley referida, determina lo mandatado por el artículo 70 de la Constitución General de la República, sobre las formas y procedimientos para la agrupación de diputados, según su afiliación de partidos. El artículo 26, a través de sus 6 numerales, describe con claridad la definición de Grupo Parlamentario, así como la forma y procedimientos por los cuales deberán de integrarse y hasta su formalización protocolaria, la cual deberá ser comunicada por el Secretario General de la Cámara de Diputados mediante publicación de sus documentos constitutivos en la Gaceta Parlamentaria. De forma, que el acto formal, investido con la protocolización, corresponde a la figura de asociación que el SAT describe en sus requisitos, con tal que esté referida a la Ley correspondiente en la materia; o sea: la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, procedimiento preeminente sobre la fe pública notarial como puede apreciarse.

En cualquier caso, el artículo 27 del ordenamiento aludido otorga la responsabilidad a los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de comunicar a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados las modificaciones que ocurran en la integración de sus Grupos; facultando al mismo tiempo, al Presidente del órgano camarlal, para llevar el control del registro de integración y modificaciones que se dieran en la conformación de éstos.










Adicionalmente, el artículo 29 de la Ley referida, destaca la obligación legal de otorgar subvenciones: una fija de carácter general y una variable, en relación al número de legisladores que integren los Grupos Parlamentarios. El numeral 2 del ordenamiento mencionado, establece la obligación de la Cámara baja de incorporar a la cuenta pública de la Institución, el registro y comprobación de la cuenta anual de subvenciones otorgado a cada uno de los Grupos Parlamentarios, con la única obligación específica de remitir un ejemplar de la cuenta pública del año fiscal correspondiente, a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados.

La actividad y la responsabilidad no son poca cosa, durante los últimos tres años, los cuales corresponden casi a la totalidad de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados recibieron subvenciones por un monto de: \$3,347,524,480.96.

Representación jurídica de los Grupos Parlamentarios
en el Congreso de la Unión

2013		2014	
Grupo	Importe	Grupo	Importe
PAN 	257,707,985.59	PAN 	255,869,703.01
PRD 	227,419,175.21	PRD 	223,078,327.40
PRI 	462,409,975.32	PRI 	461,529,939.24
PVEM 	75,430,072.00	PVEM 	77,311,742.20
PMC 	62,669,019.00	PMC 	59,521,480.00
PT 	45,527,769.60	PT 	38,350,789.26
NA 	35,510,740.00	NA 	19,972,077.56
Total	1,166,674,736.72	Total	1,135,634,058.67








Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Dirección de Presupuesto de la H. Cámara de Diputados.

2015		
Grupo		Importe
PAN		249,114,802.63
PRD		173,696,636.97
PRI		405,695,861.00
PVEM		79,967,561.55
PMC		38,916,343.27
PT		21,160,361.59
NA		17,961,299.79
MORENA		47,677,903.72
PES		11,024,915.05
Total		1,045,215,685.57








Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Dirección de Presupuesto de la H. Cámara de Diputados.

Aunque de manera específica la ley, sólo se refiere a las subvenciones fija y variable, lo cierto es que también existen otras asignaciones de recursos destinadas a los Grupos Parlamentarios comprendidos en la ley, que son acordados por la Junta de Coordinación Política o por el Comité de Administración, quien funge como su órgano auxiliar o de apoyo y que durante los últimos tres años, alcanzó un monto de: \$ 222,366,972.91.

Representación jurídica de los Grupos Parlamentarios
en el Congreso de la Unión

2013				
Grupo	Asesorías	Comunicación social	Eventos	Importe
PAN 	-	9,116,501.10	4,228,680.07	13,345,181.17
PRD 	-	9,722,744.91	2,179,396.66	11,902,141.57
PRI 	-	18,460,710.30	6,479,578.69	24,940,288.99
PVEM 	-	19,348.51	967,105.53	986,454.04
PMC 	149,259.06	1,348,910.94	541,755.00	2,039,925.00
PT 	-	1,787,634.99	-	1,787,634.99
NA 	-	376,523.60	172,230.00	548,753.60
Total	149,259.06	40,832,374.35	14,568,745.95	55,550,379.36

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Dirección de Presupuesto de la H. Cámara de Diputados.

2014				
Grupo	Asesorías	Comunicación social	Eventos	Importe
PAN	 5,695,779.98	9,324,708.56	15,213,984.07	30,234,472.61
PRD	 1,499,050.38	11,624,458.23	2,657,254.85	15,780,763.46
PRI	 6,000,000.00	35,008,170.41	4,978,950.01	45,987,120.42
PVEM	 23,377.77		3,521,323.95	3,544,701.72
PMC	 809,510.92	3,380,254.60	355,499.00	4,545,264.52
PT	 -	2,570,567.60	308,567.71	2,879,135.31
NA	 816,060.00	205,666.26	512,821.00	1,534,547.26
Total	14,820,401.28	62,137,203.43	27,548,400.59	104,506,005.30






Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Dirección de Presupuesto de la H. Cámara de Diputados.

Representación jurídica de los Grupos Parlamentarios
en el Congreso de la Unión

2015					
Grupo		Asesorías	Comunicación social	Eventos	Importe
PAN		2,480,000.00	3,772,622.56	9,842,049.42	16,094,671.98
PRD		4,177,831.01	9,079,354.92	1,238,496.99	14,495,682.92
PRI		1,226,543.97	21,988,801.50	1,361,018.00	24,576,363.47
PVEM		-	39,276.44	2,646,594.58	2,685,871.02
PMC		1,211,941.01	1,067,633.80	242,463.99	2,522,038.80
PT		-	-	187,158.00	187,158.00
NA		859,584.02	60,541.56	254,890.00	1,175,015.58
MORENA		-	79,260.48	184,400.00	263,660.48
PES		55,776.00	217,600.00	36,750.00	310,126.00
Total		10,011,676.01	36,305,091.26	15,993,820.98	62,310,588.25










Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Dirección de Presupuesto de la H. Cámara de Diputados.

A ello se suman asignaciones destinadas al capítulo 1000 de Servicios Personales, que arrojan un monto de: \$ 502,982,628.54.

Capítulo 1000 Grupos Parlamentarios					
1210-1-4 Honorarios asimilables a salarios de Grupos Parlamentarios, Partidos con Representación Legislativa. (Cargo Centro de Costos de Grupos Parlamentarios)					
Grupo		2013	2014	2015	Total GP
PAN		17,410,449.88	37,669,306.00	37,669,305.82	92,749,061.70
PRD		15,577,770.94	33,469,292.00	33,469,291.64	82,516,354.58
PRI		32,530,051.08	68,740,183.00	68,934,030.22	170,204,264.30
PVEM		4,276,250.85	10,678,443.00	10,484,595.59	25,439,289.44
PMC		2,749,018.40	8,767,665.00	8,767,664.88	20,284,348.28
NA		1,527,232.45	5,029,192.00	5,029,192.44	11,585,616.89
PT		2,290,848.67	6,404,581.00	6,404,581.42	15,100,011.09
Total		76,361,622.27	170,758,662.00	170,758,662.01	417,878,946.28
1210-1-1 Honorarios asimilables a salarios de Grupos Parlamentarios					
		85,103,682.26			
Total Global		161,465,304.53	170,758,662.00	170,758,662.01	502,982,628.54

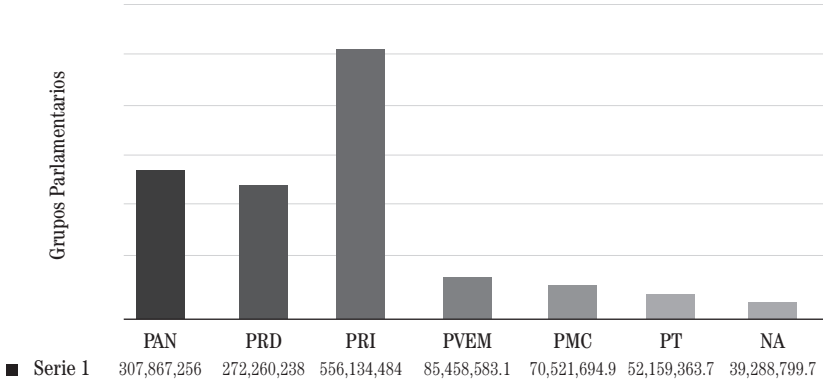
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Dirección de Presupuesto de la H. Cámara de Diputados.

Representación jurídica de los Grupos Parlamentarios
en el Congreso de la Unión

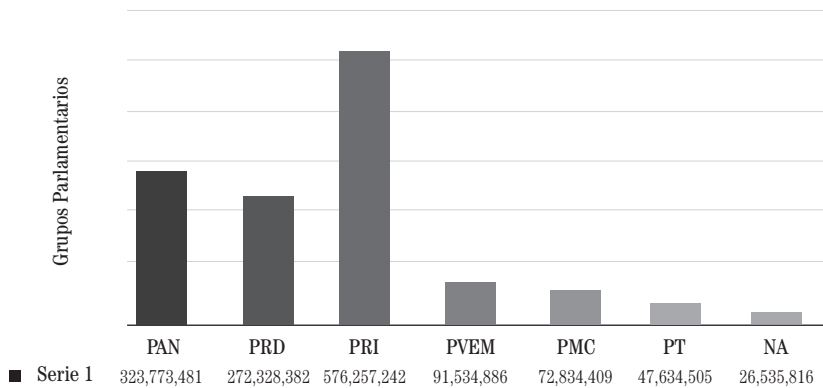
Asignación Anual (Subvenciones, Asesorías, Comunicación Social, Eventos, Capítulo 1000)				
Grupo	2013	2014	2015	Total GP
PAN 	307,867,256.20	323,773,481.62	302,878,780.43	934,519,518.25
PRD 	272,260,238.90	272,328,382.86	221,661,611.53	766,250,233.29
PRI 	556,134,484.02	576,257,242.66	499,206,254.69	1,631,597,981.37
PVEM 	85,458,583.10	91,534,886.92	93,138,028.16	270,131,498.18
PMC 	70,521,694.96	72,834,409.52	50,206,046.95	193,562,151.43
PT 	52,159,363.73	47,634,505.57	27,752,101.01	127,545,970.31
NA 	39,288,799.70	26,535,816.82	24,165,507.81	89,990,124.33
MORENA 	-	-	47,941,564.20	47,941,564.20
PES 	-	-	11,335,041.05	11,335,041.05
Total	1,383,690,420.61	1,410,898,725.97	1,278,284,935.83	4,072,874,082.41

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Dirección de Presupuesto de la H. Cámara de Diputados.

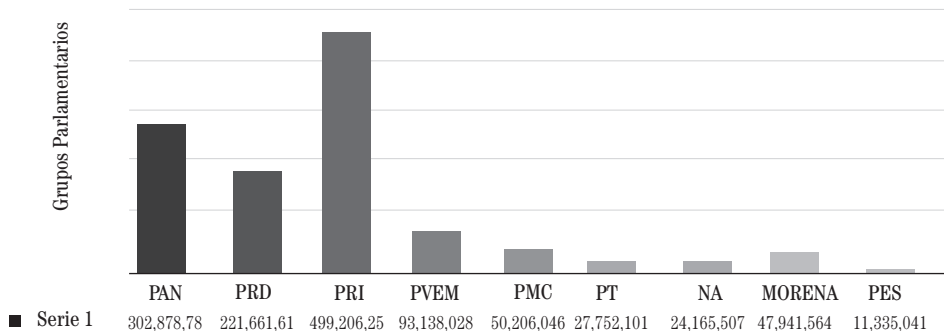
Asignación anual 2013
(Subvenciones, Asesorías, Comunicación Social, Eventos, Capítulo 1000)



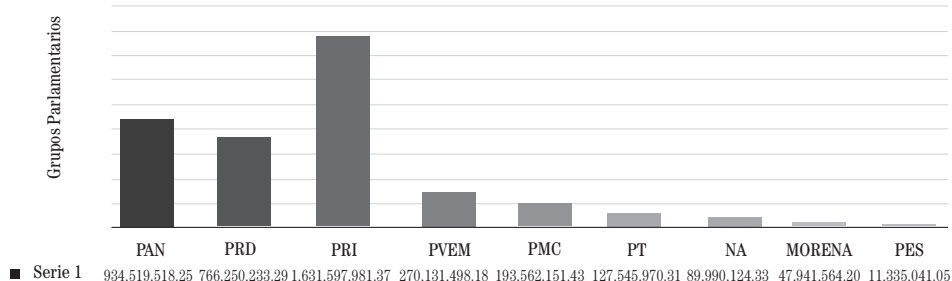
Asignación anual 2014
(Subvenciones, Asesorías, Comunicación Social, Eventos, Capítulo 1000)



Asignación anual 2015
(Subvenciones, Asesorías, Comunicación Social, Eventos, Capítulo 1000)



Asignación anual total 2013, 2014 y 2015
(Subvenciones, Asesorías, Comunicación Social, Eventos, Capítulo 1000)



Se debe hacer notar, que conforme al reparto democrático de recursos financieros, materiales y humanos, en las asignaciones y en las gráficas que se muestran, no se incluyen el valor y los montos, de los recursos materiales; esto es, los capítulos 2000 y 4000, porque adquiridos de forma consolidada, el reparto de estos bienes se efectúa de manera proporcional.

Los recursos asignados y ejercidos por los Grupos Parlamentarios, son cuantiosos, como se ha podido observar en los últimos tres años. En este sentido habría de caminar la consideración de la evidente autonomía de los Grupos Parlamentarios con respecto al Partido Político del que provienen.

Existen opiniones de académicos y estudiosos del tema sobre la naturaleza asociativa de los Grupos Parlamentarios como agrupaciones privadas de personas físicas a quienes el derecho otorga personalidad bajo el reconoci-

miento legal de un ordenamiento constitucional, las cuales ejercen su autonomía al perseguir fines propios y cumplir con funciones de relevancia pública. Pero más aún, al margen del mandato constitucional, lo que subyace en la conformación de los Grupos Parlamentarios, es el elemento obligado, la característica distintiva que da forma a un acto jurídico: la voluntad.

Como ya hemos mencionado, y reiteramos la Constitución expresa su reconocimiento a la formación legítima de los Grupos Parlamentarios, si bien, les otorga una vida efímera, circunscrito al período constitucional en que se desarrolla la Legislatura erigida constitucionalmente. Es de destacarse que el punto nodal del ejercicio de tal derecho por parte de los parlamentarios, corresponde a la naturaleza jurídica asociativa reivindicada en libertad, por los nuevos legisladores, que deciden manifestando individualmente por escrito, su intención de formar una asociación de diputados y diputadas, denominado legalmente Grupo Parlamentario, seguido del nombre, del Partido político del cual provienen.

Tal característica no es evidentemente privativa de nuestro país; otras naciones latinoamericanas como Perú, están en sincronía con la normativa nacional para la conformación de los Grupos Parlamentarios. Se dan entonces las condiciones requeridas para considerar a los Grupos Parlamentarios como asociaciones de personas, con actividades de derecho público. Repasemos: Existe la membrecía de individuos que expresan su voluntad, libremente para constituirse en asociación, para un fin lícito y determinado en las leyes; Hay también un marco jurídico que lo prevé y que se sustenta constitucionalmente, aunado a un procedimiento formal y protocolario que le da firmeza, ante una autoridad competente para tal fin, lo que equivale a realizar un acto registral notarial y finalmente, el organismo público responsabilizado de otorgar el registro para fines tributarios, lo incorpora a través de un procedimiento general, al padrón de contribuyentes de la nación.

Con esos antecedentes, y con la mención de que en la actual Legislatura, al menos tres Grupos Parlamentarios cuentan con el registro federal de contribuyentes a cargo del Sistema de Administración Tributaria, nos permite constatar de que no hay impedimento jurídico que no permita el reordenamiento de la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios, de la forma que hemos descrito; lo anterior confirma la hipótesis que formulamos para nuestro estudio.

Es de destacar también que la teoría que revisamos en nuestro trabajo, es un punto de vista que está cobrando auge en otras latitudes. Por ejemplo en España, advierten:

...la elaboración jurisprudencial del derecho fundamental del artículo 22 de la Constitución es perfectamente compatible con el régimen jurídico de creación

y funcionamiento de los grupos parlamentarios. Siendo los Diputados quienes constituyen el grupo parlamentario se reconoce el fenómeno asociativo como decisión libremente adoptada por los individuos. (STC 139/1989, de 20 de julio). En este sentido, el acto de integración en asociación no es un contrato en sentido estricto al que puede aplicarse el art. 1256 CC, sino que consiste, como se ha dicho, en un acto por el que el asociado acepta los estatutos (STC 218/1988, de 22 de noviembre, STC 104/1999, de 14 de junio), y así, el derecho reconocido en el artículo 22.1 CE garantiza la libertad de asociarse para fines lícitos a través de medios lícitos...” STC 24/1987, de 25 de febrero. “El derecho de asociación, reconocido en el artículo 22 CE, comprende no sólo el derecho a asociarse, sino también el de establecer la propia organización del ente creado por el acto asociativo dentro del marco de la Constitución y de las leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o lo regulen (art.53.1). La asociación tiene como fundamento la libre voluntad de los socios de unirse y permanecer unidos para cumplir los fines sociales, y quienes ingresan en ella se entiende que conocen y aceptan en bloque las normas estatutarias a las que quedan sometidos. Y en cuanto la asociación crea no sólo un vínculo jurídico entre los socios, sino también una solidaridad moral basada en la confianza recíproca y en la adhesión a los fines asociativos...”¹⁶ (STC 218/1988, de 22 de noviembre, STC 96/1994, de 21 de marzo.

En mi opinión, en el futuro los parlamentos en buena parte del mundo, habrán de adoptar esta teoría, cuando se trate de la organización parlamentaria; sea que existan dos Cámaras, Senadores y Diputados, o sea circunscriba a una sola Cámara.

Por otra parte, la nueva tendencia mundial hacia la transparencia de la información pública, la rendición de cuentas, la gobernanza y los gobiernos abiertos, impulsan de manera natural esa transformación en el futuro. La obligación de hecho se encuentra ya en las Leyes, General y Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública. En donde los Grupos Parlamentarios son considerados sujetos obligados.

Resulta entonces lógico que consideremos natural la evolución de los grupos parlamentarios hacia esta teoría en la organización del Poder Legislativo, en nuestro país, asunto que más pronto que tarde, habrá de ser considerado en la reforma de los órganos e instrumentos del Estado.

Hasta ahora, los Grupos Parlamentarios se han manejado como órganos de la Cámara, porque así les ha convenido; porque en la Cámara la opacidad ha sido la divisa. Pero debemos reconocer que la transformación social va

¹⁶ ANGEL L. SANZ PÉREZ, *La Naturaleza Jurídica de los Grupos Parlamentarios. Una aproximación al proceso de Juridificación de los Grupos Parlamentarios*, Anuario de Derecho Parlamentario, n° 10, 2001, págs. 356-357.

mucho más de prisa que la organización burocrática, que se ha asentado en siglos diferentes. Intentar detener esta dinámica es impensable, y si no optamos por buscar esquemas novedosos que rescaten la perdida credibilidad en las instituciones del Estado, esa gobernanza ideal a la que tanto se aspira tardará decenios en llegar, si es que lo hace, desgastando la paciencia social y empujando a ésta a derroteros peligrosos y no considerados.

Como sea, acercándonos a este futuro y viéndole con optimismo, los grupos parlamentarios tienen opciones que hasta ahora no habían sido verdaderamente consideradas. El monto de los recursos públicos que ejercen anualmente son importantes sin duda, probablemente del mismo tamaño sea la desconfianza de la sociedad, cuando supone dispendios en el manejo económico de los Grupos Parlamentarios. Una administración directa y correcta de sus haberes y de sus activos, contribuirá a recuperar la confianza perdida y a dibujar un mejor porvenir. Ver anexo 3.

Conclusiones

Decía Gustavo Zagrebelsky tratando de sintetizar sobre las Constituciones:

...la pregunta sobre si la legislación es hoy en día una función de simple actuación de los derechos y de la justicia, totalmente vinculado a los principios de la Constitución, o si se queda, al menos en parte, algo de su originaria libertad para determinar sus contenidos. De forma completamente convencional podemos adoptar la terminología empleada en el análogo debate que ha tenido lugar en Alemania y hablar en el primer caso, de “constitucionalismo” y, en el segundo, de “legalismo” según que el acento se ponga sobre la Constitución o sobre la Ley.¹⁷

Agrega el autor mencionado:

El reconocimiento de la legislación como función originaria y no derivada depende necesariamente de que la Constitución se conciba no como un sistema cerrado de principios, sino como un contexto abierto de elementos, cuya determinación histórico-concreta, dentro de los límites de elasticidad que el contexto permite, se deja al legislador. Sólo así es posible que la existencia de una Constitución que contiene principios sustantivos no contradiga el pluralismo, la libertad de la dinámica política y la competición entre propuestas alternativas.¹⁸

Esta disertación, me parece que describe el sustento fundamental de nuestras reflexiones sobre ese artículo 70 constitucional en su tercer párrafo, porque nos permite encontrar la razón y la motivación para mantener como formato de organización de los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados a la teoría organicista; pero también nos concede la posibilidad de emerger conforme al mismo estrato normativo, y emigrar adoptando una nueva forma de organización como Grupo Parlamentario, en el Poder Legislativo.

¹⁷ GUSTAVO ZAGREBELSKY, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Editorial Trotta. Décima edición 2011, pág. 150.

¹⁸ *Ibid.*, pág.152.

Al revisar los anexos correspondientes a los FODA's hemos pretendido sintetizar las circunstancias favorables, destacadas y también las debilidades y los riesgos que cada una de las teorías afronta; también considero, que dentro de este análisis, debe potenciarse el empuje transformador de nuestra sociedad que espera mucho más de la representación nacional, que el propio Estado mexicano ha suscrito compromisos a nivel internacional para integrar la Alianza de Gobierno Abierto, que no debe ser sólo de nombre y de relumbrón, sino que la etiqueta adoptada, deberá comprometerse a despuntar con las exigencias que tal compromiso conlleva.

Álvaro Ramírez investigador de la CEPAL, manifestaba que el reto para un país como México, que mantiene altos índices de corrupción es como avanzar “de la narrativa tecnológica a una agenda con una voluntad política de derechos humanos”.

La transparencia de la información pública tiene ya un carácter obligatorio y es además una garantía consagrada constitucionalmente; es un derecho humano irrenunciable y es una obligación del Estado, el tutelar ese derecho. Nada mejor que los Grupos Parlamentarios, depositarios verdaderos de la representación política nacional, naveguen indubitablemente hacia ese puerto. El punto es insoslayable si queremos llevar a nuestra a veces maltrecha democracia a un camino definitivo, a un punto de no retorno.

Fuentes de consulta

Legislación consultada

Código Fiscal de la Federación. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero del 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio del 2010.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 09 de mayo del 2016.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 04 de marzo del 2016.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 04 de mayo del 2015.

Reglamento interno de la Cámara de Diputados. Julio de 2009.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre del 2010.

Obras consultadas

Ai Camp Roderic, *La formación de un gobernante, La socialización de los líderes políticos en el México post-revolucionario*, Fondo de Cultura Económica, México 1981.

Bobbio Norberto et al., *Diccionario de política*, Siglo veintiuno editores, México undécima reimpresión, 2013.

David Rodríguez Esteban, *Los dueños del congreso*, Editorial Planeta, México, 2003.

Duverger Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, Séptima reimpresión 1980.

Garner Paul, *Porfirio Díaz: Del héroe al dictador: Una biografía política*, Editorial Planeta, México, 2003.

Garrido Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, Siglo veintiuno editores, México, 1982.

Reyes Heróles Jesús, *El liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª, reimpresión 1982.

Zagrebelsky Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Editorial Trotta, España, Décima edición, 2011.

Publicaciones periódicas consultadas

Sanz Pérez Angel L., “La naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios, una aproximación al proceso de juridificación de los Grupos Parlamentarios”, *Anuario de Derecho Parlamentario*, n° 10, 2001.

Otras fuentes consultadas

Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917.

Gamboa Montejano Claudia, *Regulación de los partidos políticos. Estudio del marco teórico conceptual, derecho comparado e iniciativas presentados en el tema*. Centro de documentación, información y análisis, México, 2007.

Moreno Rosas Cuauhtémoc, “*Los Grupos Parlamentarios y la Representación Política en el Estado Representativo Actual*”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dirección de internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx>, fecha de consulta: 22 de febrero 2016.

Anexos

Apéndice 1. Creación jurídica de los Partidos Políticos en México

Fecha de expedición o periodo durante el cual rigió	Nombre del ordenamiento	Contenido del ordenamiento en materia de partidos políticos
19 de diciembre de 1911	Ley Federal Electoral	<p>Reglamentó por primera vez a través de su Capítulo VIII, denominado <i>De los partidos políticos</i>, la creación de éstos. Destacando los requisitos para su integración:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Ser fundado por un mínimo de 100 ciudadanos. » Haber aprobado un programa político y de gobierno. » Autenticidad de la asamblea constitutiva por acta autorizada y protocolizada ante notario público. » Publicar por lo menos 16 números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a la fecha de elecciones primarias y durante el plazo que transcurra entre éstas y las elecciones definitivas. » Presentar su candidatura con un mes de anticipación a la fecha de las elecciones primarias, a la junta directiva, sin perjuicio de modificación en caso conveniente. » Nombrar con un mes de anticipación sus representantes en los colegios municipales y distritos electorales en las elecciones donde pretendieran tener injerencia.
1916	Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente	<p>Esta ley únicamente sirvió para la elección del Congreso Constituyente.</p> <p>Contenía el mismo texto que la de 1911, y sólo se agrega un requisito para la creación de los partidos políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Que los partidos políticos no lleven denominación o nombre religioso ni se forme a favor de individuos de determinada raza o creencia.

Continúa ...

Fecha de expedición o periodo durante el cual rigió	Nombre del ordenamiento	Contenido del ordenamiento en materia de partidos políticos
1917	Ley Electoral de 1917	<p>Mediante esta ley se reforma la de 1911. Regula a los partidos políticos a través del Capítulo VI. De los partidos políticos. Mantiene los requisitos que contemplaba la ley de 1911 para la creación de partidos políticos, y se incluye el que agrega la ley de 1916. También destaca:</p> <p>» La figura de los candidatos independientes que a la par de los partidos políticos tenían derecho a nombrar representantes, así como nombramientos que debían ser registrados ante la autoridad municipal del lugar en que se ha de ejercer la representación.</p>
1918-1945	Ley para la elección de los poderes federales	<p>A través de su capítulo X denominado <i>De los partidos políticos</i>, se mantiene lo regulado por las leyes que rigieron de 1911 a 1917 y se añade:</p> <p>La posibilidad de que surjan <i>candidaturas independientes</i> con el apoyo de al menos 50 ciudadanos del distrito para la elección de diputados.</p> <p>Por otro lado se encuentra una restricción hacia los partidos políticos ya que estos no podían intervenir en la división distrital-electoral en los estados, este derecho se reservó para los gobernadores y tampoco en la vigilancia de los actos electorales pues ésta correspondía a los presidentes municipales.</p>

Continúa ...

Fecha de expedición o periodo durante el cual rigió	Nombre del ordenamiento	Contenido del ordenamiento en materia de partidos políticos
1946	Ley Federal Electoral	<p>Regula a los partidos políticos a través del Capítulo III. Entre los puntos relevantes de ésta ley se encontró que:</p> <ul style="list-style-type: none"> » Se definió a los partidos políticos como asociaciones constituidas para fines electorales y de interacción política. » Se establecen nuevos requisitos para su conformación, tales como: el encauzamiento de sus acciones por medios pacíficos; formulación de un programa político que contenga fines y medios de actividad gubernamental para resolver problemas nacionales. Consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligue a actuar de manera subordinada a una organización internacional, o a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros. » Se señalan aspectos que deberán incluirse en sus estatutos: sistema de elección interna para designar a sus candidatos; sistema de sanciones para los afiliados que falten a los principios morales o políticos del partido. » Se fija como mínimo 30 mil asociados para obtener el registro. » Deben registrarse en la Secretaría de Gobernación, después de haber celebrado en cada entidad federativa una asamblea en presencia de notario y de haber aprobado y protocolizado sus estatutos y programas ante éste. » La personalidad jurídica la obtiene una vez que haya publicado su registro en el Diario Oficial de la Federación. » Entre sus derechos se observan: la formación de confederaciones nacionales y coaliciones para una sola elección; solicitar a la Secretaría de Gobernación que investigue las actividades de otro partido del que se sospeche actúe fuera de la ley. » Se les prohíbe el nombre del uso "Nacional". » Para participar en elecciones, se le requería contar con un año de registro anterior al proceso en el que deseaba intervenir.

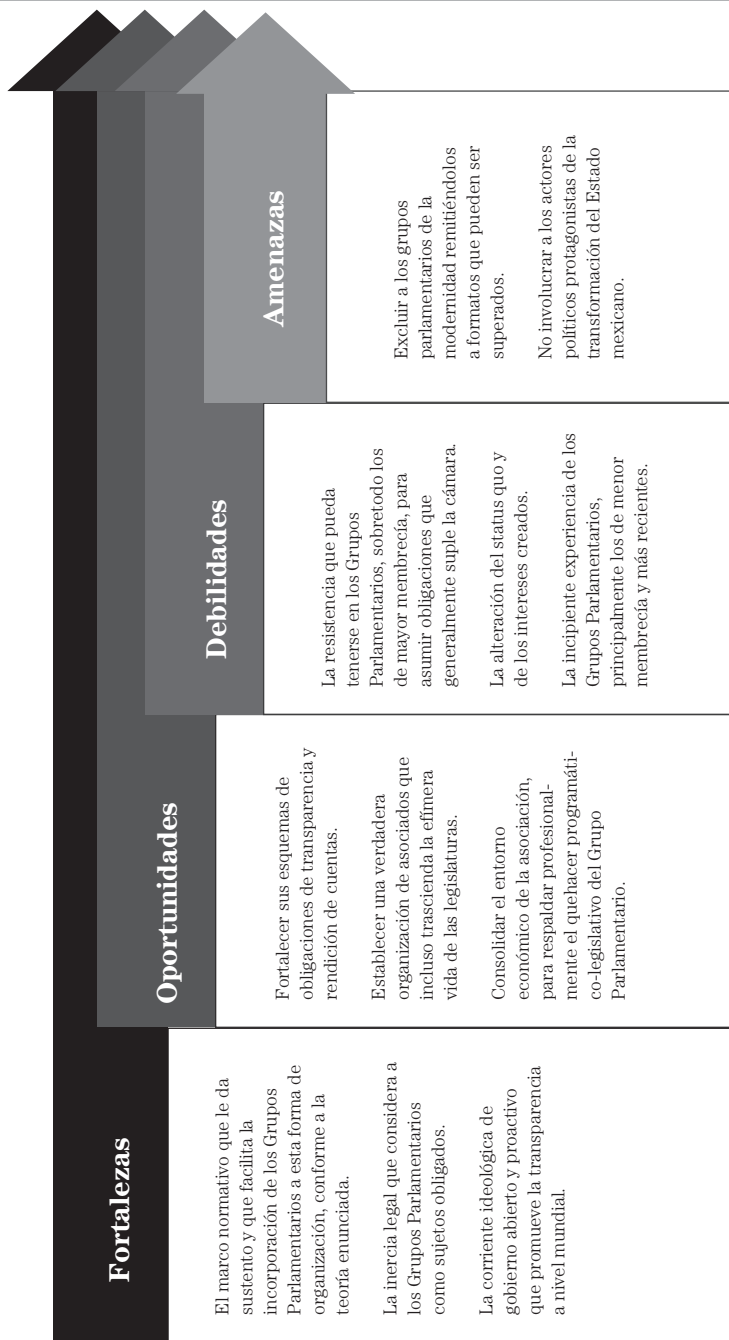
Anexo 1. Teoría organicista



Anexo 2. La teoría de los grupos parlamentarios como extensión de los partidos políticos



Anexo 3. La teoría de la libre asociación, como sujetos de derecho privado, desempeñando una función de derecho público





Participación

de la Unidad de Evaluación y Control (UEC)
en el Sistema Nacional Anticorrupción

Maestro Mario Iván Rueda Mateos

Glosario de siglas y acrónimos

ASF Auditoría Superior de la Federación	LGRA Ley General de Responsabilidades Administrativas
CP Cuenta Pública	LGSNA Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción
CPC Comité de Participación Ciudadana	LIF Ley de Ingresos de la Federación
CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	LOAPF Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
CPF Código Penal Federal	LOPGR Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
CV Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	LOTFJA Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
INSTOSAI Organización Internacional de Instituciones de Fiscalización Superior	OLACEFS Organización Internacional de Instituciones de Fiscalización Superior de América Latina y el Caribe
LFRCF Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	PEF Presupuesto de Egresos de la Federación
LFTAIP Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	RIUEC Reglamento Interno de la Unidad de Evaluación y Control
SNA Sistema Nacional Anticorrupción	UEC Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia
TFJA Tribunal Federal de Justicia Administrativa	

Introducción

Ante el panorama de percepción de alta corrupción en nuestro país, y con el propósito de coordinar y homologar las acciones y políticas gubernamentales para su prevención, detección y sanción, el pasado 27 de mayo de 2015 el Constituyente Permanente aprobó la reforma constitucional que pretende sentar las bases normativas para que, tanto los servidores públicos como los particulares que incurran en irregularidades, sean penados y estén obligados a resarcir los daños patrimoniales causados.

Con el propósito de propugnar normativamente la reforma en comento, el pasado 18 de julio de 2016 fueron publicadas, entre otras disposiciones, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF); la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

A lo anterior se adicionan las reformas al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y al artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la publicación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; las reformas a la Ley General de Deuda Pública y Ley General de Contabilidad Gubernamental; y el 9 de mayo de 2016 fue publicada la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Los principales elementos que fundamentan la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, son los siguientes:

- a) Se establece y articula un Sistema Nacional Anticorrupción, una instancia de comunicación entre las autoridades locales y federales con atribuciones amplias para prevenir, detectar y sancionar irregularidades administrativas y delitos por actos de corrupción;
- b) Se fortalecen y amplían las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación, y amplía de 3 a 7 años la prescripción de faltas administrativas graves, dotando a la justicia de un alcance transexenal;

- c) Se crea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual podrá sancionar a servidores públicos y también a particulares;
- d) El Senado de la República ratificará el nombramiento del titular de la Secretaría de la Función Pública; y
- e) Se establecen las bases de coordinación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

La reforma también contempla la obligatoriedad de la declaración patrimonial y de conflicto de interés por parte de los servidores públicos y que, en caso de enriquecimiento ilícito, se procederá a la extinción de dominio.

Los principales conceptos, entes (públicos y privados), y agentes implicados en la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción, son los siguientes:

1. *Tribunal Federal de Justicia Administrativa*. De nueva creación, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos y particulares que incurran en actos de corrupción.
2. *Sala Superior del Tribunal*. Se compondrá de 16 magistrados que durarán en su encargo 15 años improrrogables.
3. *Estados y municipios*. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) fiscalizará los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, y las delegaciones de la Ciudad de México.
4. *Fideicomisos*. La ASF fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados (hasta ahora inescrutables).
5. *Ejercicios anteriores*. La ASF podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión.
6. *Informes*. La ASF deberá entregar a la Cámara de Diputados los días 1o de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.
7. *Cooperación*. Los Poderes de la Unión, las entidades y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la ASF para el ejercicio de sus funciones, so pena de ser sancionados.

8. *Sanción.* Los servidores públicos federales y locales deberán proporcionar la información y documentación que solicite la ASF. En caso de no proporcionar la información, serán sancionados en los términos que establezca la ley.
9. *Declaración patrimonial.* Los servidores públicos estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.
10. *Enriquecimiento ilícito.* Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.
11. *Denuncia ciudadana.* Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere la normativa aplicable.
12. *Sistema Nacional Anticorrupción.* Es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.
13. *Comité de Participación Ciudadana.* Deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.

Así, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción busca coordinar y homologar las acciones y políticas de los tres órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de actos de corrupción, con base en la actuación armónica de los órganos internos de control, las entidades de fiscalización superior, la Fiscalía Especial contra la Corrupción, y el Tribunal Federal de justicia Administrativa.

Se pretende combatir la corrupción de forma integral más allá del ámbito de la coacción, pues involucra a los particulares que utilicen recursos públicos. Además, se establecen mecanismos de actuación y atención homologados, así como acciones coordinadas para inhibir y prevenir delitos.

En síntesis, el objetivo del Sistema Nacional Anticorrupción consiste en pugnar con mayor eficiencia y mejores resultados el cohecho, la extorsión y el tráfico de influencias; enfrentar la corrupción y los actos de impunidad; y fortalecer la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

En ese contexto, resulta preciso puntualizar las modificaciones en las atribuciones y responsabilidades de la ASF, que le requieren transformar y ampliar su estructura de organización actual, y la comprometen además a cumplir con las funciones y responsabilidades establecidas en el Sistema Nacional Anticorrupción; en el Sistema Nacional de Fiscalización, y en el ejercicio de su responsabilidad para revisar y fiscalizar la Cuenta Pública.

Lo anterior abarca la revisión de los resultados de la gestión financiera consecuencia del ejercicio y destino de los recursos federales, de las participaciones en los ingresos fiscales y de la deuda pública garantizada de las entidades federativas y municipios que cuente con la garantía del Gobierno Federal, además de revisar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas aprobados en el presupuesto.

Para el logro de estos propósitos, la ASF reforzará su colaboración con la Organización Internacional de Instituciones de Fiscalización Superior (INTO-SAI por sus siglas en inglés), en especial con su representación en la región de América Latina y el Caribe (OLACEFS); fortalecerá su trabajo coordinado con las Entidades de Fiscalización Superior Local y con las instancias gubernamentales de control interno, federal y local, además de mejorar sus vínculos de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y del medio académico y de investigación, en el ámbito de su competencia.

Asimismo, las reformas en comento implican para la ASF inversión en recursos y esfuerzos para desarrollar nuevas capacidades en materia de investigación y sustanciación y para dar observancia a las nuevas funciones que le fueron encomendadas, motivo por el cual será necesario innovar la planeación y el desarrollo de auditorías, además de las acciones institucionales que se derivan de sus resultados, así como el mejoramiento continuo de las capacidades técnicas y especializadas del personal que labora en la ASF.

Dichas modificaciones implican que, a su vez, la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (UEC), el órgano técnico encargado de evaluar el desempeño de la entidad de fiscalización superior, lleve a cabo las adecuaciones correspondientes para continuar realizando su labor de manera oportuna y eficiente.

Por lo descrito, es importante mencionar que este trabajo de tesina es el resultado de un planteamiento inicial mediante el cual, como servidor público del Poder Legislativo y estudiante de la Maestría en Administración Pública de la Universidad Anáhuac, he planteado los siguientes cinco objetivos:

1. Definir qué es el Sistema Nacional Anticorrupción;
2. Analizar las atribuciones de la UEC en el sistema de fiscalización superior;
3. Especificar la circunscripción de la ASF en el Sistema Nacional Anticorrupción;
4. Referir las modificaciones a la normativa; y
5. Precisar la participación de la UEC en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Asimismo, tracé la siguiente hipótesis:

La entrada en vigor de la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción implica diversas modificaciones en las funciones y alcance de la labor de la Auditoría Superior de la Federación.

Derivado de lo anterior, resulta preciso que la Unidad de Evaluación y Control (órgano encargado de examinar el desempeño de la ASF) establezca una nueva dinámica en el proceso de evaluación del órgano fiscalizador, toda vez que, de no hacerlo, el cabal cumplimiento de sus objetivos se verá limitado.

La tesina está organizada en tres apartados:

- I. Indicadores de Fiscalización Superior
- II. Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
- III. Contexto de la ASF en el Sistema Nacional Anticorrupción

El primer apartado hace referencia a los principales cuadros relacionados con la fiscalización superior y el proceso de revisión de la Cuenta Pública; en el segundo se delimitan las principales funciones y facultades de la UEC; y en el tercero se concreta la participación de la UEC en el SNA. De manera complementaria, se incluye al final de la tesina un conjunto de conclusiones derivadas del análisis y desarrollo de este trabajo de investigación.

Capítulo I

Indicadores de Fiscalización Superior

Constitucionalmente, la fiscalización superior en México forma parte del control externo de las instituciones públicas y es una facultad que se le confiere al Poder Legislativo para vigilar el uso y destino de los recursos públicos.

Específicamente, nuestra Constitución asigna a la Cámara de Diputados dos facultades exclusivas fundamentales: la aprobación del Presupuesto y la revisión de la Cuenta Pública, esta última con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar que las operaciones se ajusten al Presupuesto y verificar el cumplimiento de objetivos de los programas de gobierno.¹

La importancia de la fiscalización superior radica en que, no solo expone ante la supervisión pública los resultados del ejercicio público, sino que también hace responsables a los servidores públicos a cargo por los actos que afecten la legalidad, honradez y eficiencia que deban desempeñar en su encargo.

De igual manera, implica la obligación de políticos, funcionarios y servidores públicos de informar sobre sus actuaciones y de justificarlas en público, generando la posibilidad de ser sancionados.

Si bien en la actualidad la fiscalización superior no es el único instrumento de vigilancia con que cuenta el Estado, es precisa su presencia para fortalecer el control de los recursos públicos y, por lo tanto, elemental para construir un gobierno eficiente y honesto.

Para cumplir con la facultad exclusiva de la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoya en su órgano técnico, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual cuenta con autonomía técnica y de gestión y actúa bajo los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

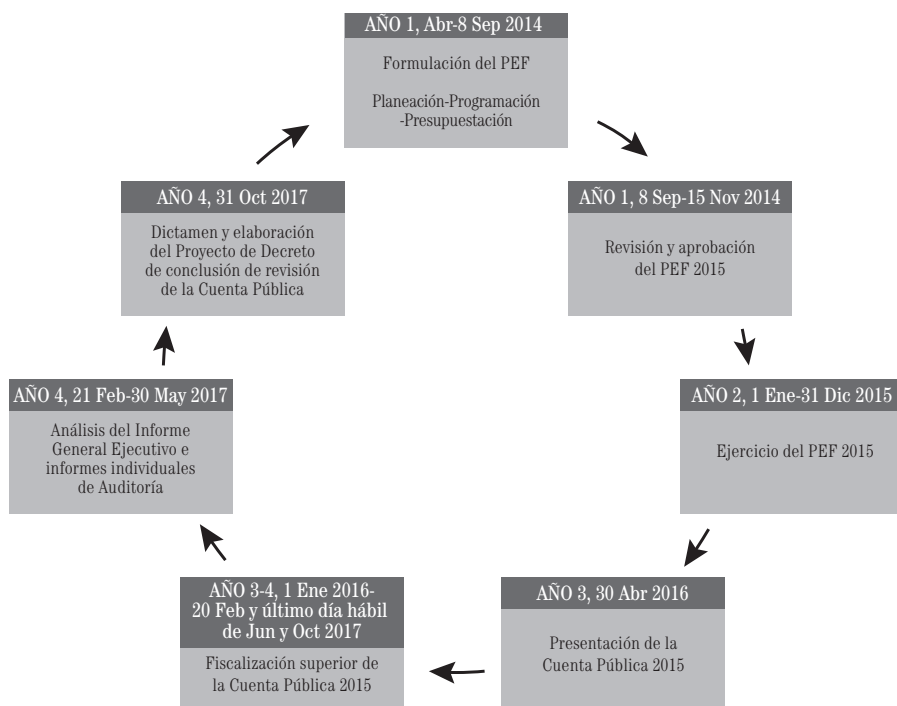
La ASF establece los lineamientos técnicos y criterios de auditoría y, con base en un programa anual de auditorías, realiza la revisión de la Cuenta Pública e informa de sus resultados a la Cámara de Diputados.

¹ Fracción VI del artículo 74 Constitucional.

Conforme a lo que se estipula en el artículo 33 de la LFRCF, la Auditoría Superior de la Federación tendrá un plazo que vence el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, para rendir el Informe General correspondiente a la Cámara, por conducto de la Comisión de Vigilancia, mismo que tendrá carácter público. La Cámara remitirá copia del Informe General al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y al Comité de Participación Ciudadana.

Por su parte, los informes individuales de auditoría que concluyan durante el periodo respectivo deberán ser entregados a la Cámara, por conducto de la Comisión, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.²

El proceso de revisión de la Cuenta Pública se muestra en el siguiente diagrama de flujo, el cual concluye con el dictamen y elaboración del Proyecto de Decreto de Conclusión de Revisión de la Cuenta Pública por parte de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados.



Fuente: elaborado con datos de la LFRCF y la Unidad de Evaluación y Control.

² Artículo 35 de la LFRCF.

El informe general que realiza la Auditoría Superior debe contener, al menos, lo siguiente:

1. Un resumen de las auditorías realizadas y las observaciones realizadas;
2. Las áreas claves con riesgo identificadas en la fiscalización;
3. Un resumen de los resultados de la fiscalización del gasto federalizado, participaciones federales y la evaluación de la deuda fiscalizable;
4. La descripción de la muestra del gasto público auditado, señalando la proporción respecto del ejercicio de los poderes de la Unión, la Administración Pública Federal, el gasto federalizado y el ejercido por órganos constitucionales autónomos;
5. Derivado de las auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado donde se incluyan sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas;
6. Un apartado que contenga un análisis sobre las proyecciones de las finanzas públicas contenidas en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal correspondiente y los datos observados al final del mismo, y
7. La demás información que se considere necesaria.

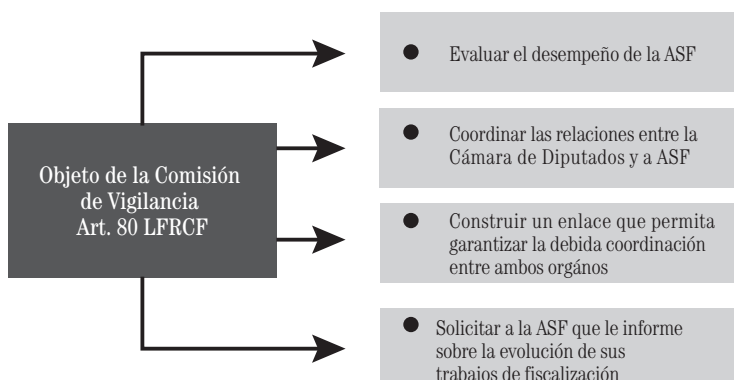
A efecto de garantizar que la fiscalización de los recursos públicos se realice de acuerdo a lo que establece la Constitución y la Ley en la materia, la propia Constitución dispone que la Cámara de Diputados deberá evaluar el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación,³ tarea que encarga a su Comisión de Vigilancia de la ASF⁴ con el apoyo de su órgano técnico, la Unidad de Evaluación y Control.⁵

Como se muestra en el diagrama siguiente, la Comisión de Vigilancia tiene entre sus principales atribuciones, evaluar el desempeño de la ASF, coordinar su enlace con la Cámara de Diputados, y solicitarle informes sobre su labor fiscalizadora.

3 Fracción VI del artículo 74 constitucional 74.

4 Artículos 80 a 82 de la LFRCF.

5 Artículos 102 a 109 de la LFRCF.



Fuente: elaborado con datos de la LFRCF.

Específicamente, la Comisión debe evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías y proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión. La evaluación tiene por objeto conocer lo siguiente:⁶

1. Si la entidad de fiscalización cumple con las atribuciones que conforme a la Constitución y la Ley respectiva le corresponden;
2. El efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera, y
3. El desempeño de las entidades fiscalizadas, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan.

De acuerdo con la LFRCF, la Comisión debe concluir el proceso de análisis del Informe General a más tardar el 30 de mayo del año en que se presente el Informe referido de la ASF, el cual debe contener observaciones y recomendaciones de mejora y ser remitidas directamente a la Auditoría Superior.⁷

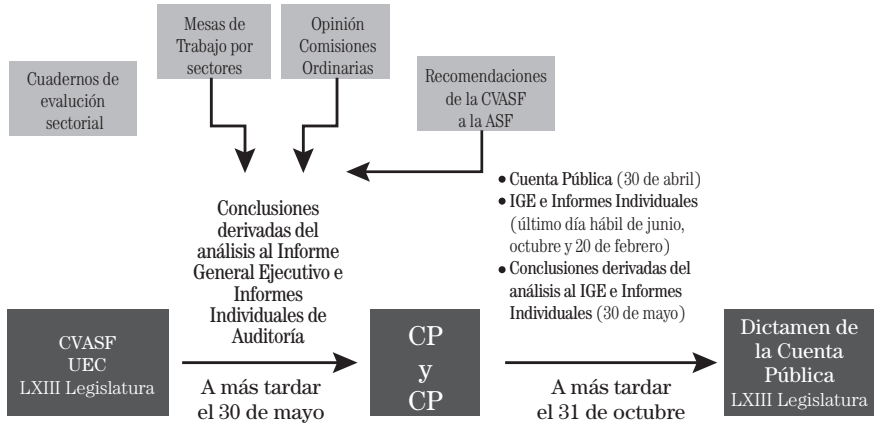
Asimismo, la Comisión debe realizar también un análisis del Informe General, ex profeso para la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a efecto de apoyar el dictamen que realiza de la Cuenta Pública correspondiente, y que debe formular a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.⁸

6 Fracción VII del artículo 81 de la LFRCF.

7 Artículo 82 de la LFRCF.

8 Artículos 44 a 46 de la LFRCF.

En el cuadro siguiente se presentan los principales conceptos y actividades relacionados con la labor de la Comisión de Vigilancia en torno al análisis de los informes elaborados por la ASF derivados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública.



Fuente: elaborado con datos de la LFRCF y la Unidad de Evaluación y Control.

Como puede constatarse en el cuadro siguiente, la Comisión de Vigilancia de la ASF de la LXIII Legislatura está conformada por 29 diputados: un Presidente (PRD); 13 Secretarios (4 PRI, 3 PAN, 2 PRD, 1 PEVEM, 1 MORENA, 1 MC y 1 NA); y 15 integrantes (6 PRI, 3 PAN, 1 PRD, 1 PVEM, 1 MORENA, 1 PES, 1 SP, y 1 IND).

Comisión de Vigilancia de la Autoría Superior de la Federación

Nombre	Grupo Parlamentario	Entidad
Presidencia		
Maldonado Venegas Luis	PRD	Distrito Federal
Secretaría		
Almanza Monroy Fidel	PRI	México
Ramírez Marín Jorge Carlos	PRI	Yucatán
Tamayo Morales Martha Sofía	PRI	Sinaloa
Tiscareño Agoitia Ruth Noemí	PRI	San Luis Potosí

Continúa ...

Participación de la Unidad de Evaluación y Control (UEC)
en el Sistema Nacional Anticorrupción

Nombre	Grupo Parlamentario	Entidad
Castañón Herrera Eukid	PAN	Puebla
Hernández Ramos Minerva	PAN	México
Marrón Agustín Luis Gilberto	PAN	México
Contreras Julián Maricela	PRD	Distrito Federal
Jiménez Rumbo David	PRD	Guerrero
Salazar Farías Emilio Enrique	PVEM	Chiapas
Barrientos Pantoja Alicia	MORENA	Distrito Federal
Corichi García Claudia Sofía	MC	Zacatecas
Pinto Torres Francisco Javier	NA	Colima
Integrantes		
Aguilar Yunes Marco Antonio	PRI	Veracruz
Barrientos Ríos Ricardo Ángel	PRD	Guerrero
Bedolla López Pablo	PRI	México
Canales Suárez Paloma	PVEM	Quintana Roo
Clouthier Carrillo Manuel Jesús	IND	Sinaloa
Cortés Mendoza Marko Antonio	PAN	Michoacán
Damián González Araceli	MORENA	Distrito Federal
Guerrero García Javier (LICENCIA)	SP	Coahuila
Guízar Valladares Gonzalo	PES	Veracruz
Rivera Castillejos Armando Alejandro	PAN	Querétaro
Scherman Leaña María Esther de Jesús	PRI	Jalisco
Silva Tejeda Víctor Manuel	PRI	Michoacán
Sobreyra Santos María Monserrath	PRI	México
Sánchez Meza María Luisa	PAN	Baja California
Viggiano Austria Alma Carolina	PRI	Hidalgo

Fuente: elaborado con datos de la H. Cámara de Diputados.

1.1 Marco Jurídico de la Fiscalización Superior

A continuación se exponen los principales conceptos jurídicos vinculados con la fiscalización superior en México, los cuales enmarcan las responsabilidades de la ASF en lo correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública; de Comisión de Vigilancia; y de la Unidad de Evaluación y Control.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Conforme a lo que se estipula en el artículo 74 constitucional, fracciones II y VI, la Cámara de Diputados tiene la atribución de coordinar y evaluar el desempeño de la ASF, así como de revisar la Cuenta Pública a través de dicho ente fiscalizador, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, en los términos que disponga la Ley.

Por su parte, en el artículo 79 constitucional se establecen las atribuciones de la ASF, entre las que destacan la revisión de la Cuenta Pública, así como la elaboración y entrega a la Cámara de Diputados de los informes individuales de auditoría e Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Corresponde también a la ASF investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en la gestión de fondos y recursos federales, y promover responsabilidades ante el TFJA y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación representa el principal instrumento normativo en torno a la fiscalización de la Cuenta Pública, responsabilidad que corresponde, como se mencionó, a la Cámara de Diputados.

La revisión de la Cuenta Pública abarca la gestión de los recursos públicos, la aplicación de ingresos, egresos y fondos con el objeto de constatar que se llevan a cabo con apego a las disposiciones normativas y cumplan con los programas correspondientes.

En la LFRCF son sustentadas las facultades y funciones de la ASF y de la CVASF, la cual lleva a cabo el análisis de los informes elaborados por el ente de fiscalización superior y supervisa la conducta de los servidores públicos de la Auditoría.

De igual manera, en la LFRCF se enumeran las disposiciones correspondientes a la Unidad de Evaluación y Control, el órgano técnico especializado a través del cual la Comisión de Vigilancia evalúa el desempeño de la ASF en la realización de sus funciones.

Reglamento Interno de la Unidad de Evaluación y Control (RIUEC)

El objeto del Reglamento Interno de la Unidad de Evaluación y Control consiste en regular la organización, atribuciones y competencia del órgano técnico especializado de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Entre las atribuciones de la UEC definidas en su Reglamento Interior,⁹ destacan las siguientes:

- Practicar auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de metas e indicadores de la Auditoría Superior de la Federación;
- Resolver, con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, el recurso de revocación que interpongan los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación sancionados por la Unidad de Evaluación y Control;
- Participar en los actos de entrega recepción de los servidores públicos de mando superior de la Auditoría Superior de la Federación;
- Auxiliar a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en la elaboración del análisis y conclusiones del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública;
- Proponer a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación los sistemas de evaluación del desempeño e indicadores de la propia Unidad de Evaluación y Control y los que utilice para evaluar a la Auditoría Superior de la Federación, así como el seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan tanto la Unidad, como la Comisión; y
- Coadyuvar y asistir a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en el cumplimiento de sus atribuciones.

⁹ Reglamento Interno de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia.

1.2 Normatividad en Materia de Combate a la Corrupción

De manera específica, a partir de la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, se modificaron diversos lineamientos normativos que rigen las labores y responsabilidades de los organismos involucrados, los cuales se exponen a continuación:

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA)

Esta Ley es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

Los objetivos de la LGSNA son los siguientes:

- I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;
- II. Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- III. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;
- IV. Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;
- V. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;
- VI. Establecer las bases, principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana;
- VII. Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el Servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos;

- VIII. Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público;
- IX. Establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización; y
- X. Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)

Esta Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Los objetivos de la LGRA son los siguientes:

- I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos;
- II. Establecer las faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;
- III. Establecer las sanciones por la comisión de faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;
- IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas; y
- V. Crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA)

Esta ley tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del TFJA, el cual forma parte del SNA y está sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la CPEUM, en la LGSNA y en la LOTFJA.

LA LOTFJA brinda autonomía al Tribunal y contribuye a su fortalecimiento para fomentar la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción, al otorgarle las siguientes facultades:

- Potestad de fincar a los responsables el pago de las sanciones económicas que deriven de los daños que afecten a la Hacienda Pública Federal o a los entes públicos federales.
- Atribución para imponer sanciones a particulares por actos y omisiones vinculadas con faltas administrativas.
- Competencia para conocer y resolver sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares consideradas por el marco normativo como faltas graves.

1.3 Modificaciones a diversas disposiciones legales

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)

En lo relativo al control interno del Ejecutivo Federal, se incorpora al listado de las dependencias del Poder Ejecutivo de la Unión la Secretaría de la Función Pública y se señalan sus atribuciones.

Código Penal Federal (CPF)

Se introducen cambios en los delitos de abuso de autoridad; coalición de servidores públicos; uso ilícito de atribuciones y facultades; concusión; intimidación; ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencia; cohecho; peculado; enriquecimiento ilícito; y delitos contra la administración de justicia cometidos por servidores públicos.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR)

Adiciona a los Fiscales Especializados como parte de los auxiliares de la PGR. De manera particular, señala a la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, sus características y atribuciones.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP)

Garantiza a los ciudadanos el derecho a la información pública, de tal manera que cualquier persona que reciba recursos públicos deberá informar a la ciudadanía en qué los gasta; se triplican los sujetos obligados a rendir cuentas; se endurecen las sanciones en caso de incumplimiento; entre otras.

Capítulo II

Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

La Unidad de Evaluación y Control (UEC) es un órgano técnico que forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y que tiene la misión de apoyar a esta instancia legislativa en su atribución de evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), identificar áreas de oportunidad de mejora en su labor fiscalizadora, aportar elementos para perfeccionar el sistema de fiscalización superior del país y, en el ámbito de contraloría, vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Esta labor de evaluación se realiza en un marco de estricta legalidad, atendiendo las disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y el propio Reglamento Interior de la UEC.

La UEC fue creada por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación¹⁰ el 30 de diciembre de 2000 e inició sus funciones el 30 de abril de 2003 cuando el Pleno de la Cámara de Diputados nombró a su primer titular. Su labor contribuye al equilibrio de poderes y fomenta la transparencia y la rendición de cuentas pues, por un lado, se vigila que la fiscalización se realice de manera imparcial y objetiva y, por otro, se garantiza que el ente revisor esté sujeto a control y evaluación.

Bajo el espíritu del legislador que participó en su diseño, la Unidad se vislumbró como "...la voz vigilante, el observador que expondrá la crítica constructiva para impulsar las labores del ente fiscalizador... tiene el propósito de insertar la actividad del órgano de fiscalización a un ejercicio democrático y transparente... una nueva práctica y forma de coordinación con el órgano técnico revisor de la cuenta pública, que le permitirá tener referentes claros para orientar y mejorar su función".¹¹

¹⁰ Esta Ley fue abrogada por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que entró en vigor el 30 de mayo de 2009.

¹¹ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reglamento Interior de la UEC, septiembre de 2001.

El inicio de las actividades de esta Unidad significó un avance importante en los esfuerzos de la Cámara de Diputados para fortalecer los principios de transparencia y rendición de cuentas, pues se determinó que nadie, incluido el ente responsable de la fiscalización, debe quedar exento de ello.

Debe destacarse que evaluar las acciones de la entidad fiscalizadora permite, por un lado, contar con un instrumento de coadyuvancia en el ejercicio legal y transparente de sus acciones, así como fomentar un proceso permanente de renovación y modernización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y, por otro, también contribuye a fortalecer la credibilidad de su labor ante la ciudadanía con base en una mejor evaluación de la gestión gubernamental y de los programas de gobierno.

La responsabilidad de evaluar el trabajo de la ASF exige a quienes participan en la Unidad un desempeño eficiente y eficaz, un comportamiento fundado en un conjunto de principios y valores que garanticen el cabal cumplimiento de las tareas asignadas, y un ambiente laboral técnico, profesional e interdisciplinario.

Como se ha señalado, la misión de la Unidad es apoyar a la Comisión de Vigilancia en su atribución de evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, entendiéndose por ello el realizar todas las acciones encaminadas a conocer si la entidad de fiscalización cumple con las atribuciones que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la LFRCF le corresponden; el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto, y en la administración de los recursos públicos federales que se ejerzan.

Las actividades que lleva a cabo la UEC se derivan de atribuciones y funciones establecidas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en el Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control, en el Estatuto Laboral de la Unidad, así como en el Manual General de Organización y en los Manuales de Procedimientos, entre otra normatividad. Dichas actividades se establecen en un Programa Anual de Trabajo que es aprobado por la Comisión de Vigilancia.

Conforme a estas disposiciones, el Titular de la Unidad rinde a la Cámara, por conducto de la Comisión, un Informe Anual de gestión, el cual expone un balance de las principales acciones llevadas a cabo. En general, las actividades que realiza la Unidad de Evaluación y Control se pueden agrupar en las siguientes categorías:

2.1 Apoyo a la Comisión de Vigilancia en su atribución de evaluar el desempeño de la ASF

Esta función constituye un eje fundamental del trabajo de la Unidad, pues a través de ella se proporciona a los diputados integrantes de la Comisión, elementos para la toma de decisiones acerca del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, y se identifican áreas de oportunidad de mejora tanto en la actuación de la ASF como en el proceso de fiscalización superior.

Para cumplir con el mandato de vigilar el cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF, la Unidad enfoca sus actividades en tres ejes:

2.1.1 Auditorías y Evaluaciones Técnicas a la ASF

Esta es una de las acciones que regularmente lleva a cabo la Unidad para vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, se conduzcan en términos de lo dispuesto por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

A través de la práctica de auditorías y evaluaciones técnicas, se verifica que la ASF cumpla con lo dispuesto en la Constitución y la Ley, el nivel de alcance de los objetivos y metas de sus programas, el uso de los recursos asignados, la salvaguarda de los activos, así como la integridad y razonabilidad de la información financiera del órgano fiscalizador.

Como resultado de las auditorías que se practican, se identifican áreas de oportunidad de mejora en la operación interna de la ASF y en la administración de sus recursos y, además, se amplía el conocimiento del patrimonio que maneja el órgano fiscalizador.

Los resultados de las auditorías que practica la Unidad se presentan en un Informe a la Comisión de Vigilancia, la cual autoriza, en su caso, la promoción de acciones de carácter preventivo o correctivo que se hayan derivado de esos trabajos.

Además de las auditorías, la Unidad practica Evaluaciones Técnicas que son procedimientos para verificar el desempeño, cumplimiento de objetivos y metas de los programas de la ASF, así como para evaluar el trabajo que esa entidad llevó a cabo en la revisión de la Cuenta Pública, funciones estas últimas en las que se constata la aplicación de normas y criterios de contabilidad gubernamental en la práctica de auditorías; la revisión objetiva y

sistemática de los papeles de trabajo de las auditorías, visitas o inspecciones seleccionadas; el análisis y evaluación de los procedimientos aplicados en la planeación, desarrollo, control y seguimiento de resultados; la consistencia de las observaciones y acciones promovidas, así como las acciones para la solventación de las mismas.

Con base en los resultados del análisis a los informes que rinde la ASF a la Cámara, así como de los análisis y estudios que desarrolla la UEC, se programan y seleccionan auditorías practicadas por la ASF para que sean revisadas a detalle y se evalúe la consistencia interna de sus objetivos, procedimientos, resultados, observaciones y acciones promovidas, todo ello con base en la revisión de papeles de trabajo de las auditorías.

Al igual que con las auditorías, la Unidad presenta un Informe a la Comisión del cual se pueden generar acciones que van desde una recomendación, hasta la promoción de alguna responsabilidad en contra del servidor o servidores públicos que hayan cometido irregularidades en la práctica de las auditorías.

2.1.2 Evaluaciones de Impacto

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en mayo de 2009, la UEC incorporó a su plan de trabajo, el diseño de evaluaciones y estudios que permitan determinar el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de las dependencias y entidades fiscalizadas, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y en la administración de los recursos públicos federales que se ejerzan, bajo la premisa de perfeccionar las acciones que se lleven a cabo.

A través del diseño e instrumentación de indicadores y herramientas de evaluación del desempeño, la Unidad proporciona a la Comisión información valiosa que permita conocer los efectos y la utilidad de los programas de fiscalización en los entes auditados, así como el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos respecto de los recursos aprobados al órgano fiscalizador para, en su caso, fortalecerlos o reorientarlos en función de los objetivos trazados.

2.1.3 Funciones de Contraloría, Responsabilidades, Registro y Control Patrimonial

En octubre de 2003, la Auditoría Superior de la Federación transfirió a la Unidad de Evaluación y Control las funciones de Contraloría Interna que

hasta entonces venía desempeñando y que se contienen en el artículo 32 del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicado en agosto de 2001, evento que se realizó en cumplimiento de lo establecido por la entonces vigente Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

A partir de esa fecha, la UEC ejerce funciones relacionadas con la recepción y atención de quejas y denuncias por el desempeño de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación; realiza investigaciones, determina indicios de responsabilidades y dictamina sobre la imposición de sanciones en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su caso, y demás disposiciones legales aplicables; e investiga también sobre actos u omisiones en que incurra el personal de la ASF.

De manera adicional, la Unidad opera un Programa de Recepción, Registro y Control de Situación Patrimonial, el cual permite disponer de información actualizada sobre el patrimonio de los servidores públicos de la entidad de fiscalización superior de la Federación, y establecer programas preventivos en materia de responsabilidades en pleno cumplimiento de lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.2 Análisis al Informe General Ejecutivo e Informes Individuales de Auditoría

En el ejercicio 2004, en cumplimiento de su misión de apoyar a la Comisión en la tarea de evaluar el desempeño de la ASF, la UEC realizó el primer ejercicio de análisis del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública (la de 2002).¹²

Resulta indispensable que en el ámbito de la evaluación del trabajo de la ASF, la Unidad analice técnicamente el contenido de las auditorías que se practican con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública, a efecto de potenciar la labor legislativa de la Comisión en la identificación de áreas de mejora.

Así, la Comisión de Vigilancia, con el apoyo de la Unidad, debe analizar el Informe General Ejecutivo e Informes Individuales de Auditoría que entrega la ASF a la Cámara de Diputados, pudiendo solicitar a las Comisiones Ordinarias una opinión sobre aspectos o contenidos específicos del Informe.

12 El 18 de julio de 2016 fue publicada la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en la que se observan diversas modificaciones derivadas de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, entre ellas, el Informe del Resultado es sustituido por un Informe General Ejecutivo e Informes Individuales de Auditorías.

El objetivo de estos trabajos es revisar el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de verificar que se cumpla con lo establecido en la Constitución y la LFRCF, evaluar los resultados de las auditorías practicadas, identificar áreas de oportunidad de mejora en el trabajo de la ASF y aportar elementos para perfeccionar el proceso de fiscalización superior, así como para que los legisladores integrantes de la Comisión puedan promover iniciativas de Ley que mejoren el marco jurídico.

La LFRCF faculta a la Comisión para que, derivado de los trabajos de análisis, pueda formular recomendaciones a la ASF, las cuales le deberán ser entregadas a más tardar el 30 de mayo del año en que se presente el Informe General Ejecutivo.

Asimismo, le asigna la responsabilidad de que los resultados del análisis que realice se envíen a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para apoyar su labor de dictamen sobre la revisión de la propia Cuenta Pública. Dicho dictamen deberá someterse a votación del Pleno de la Cámara a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.

2.3 Análisis a otros informes y documentos de la ASF

De manera complementaria al análisis del Informe General e Informes Individuales de Auditoría, la Unidad desarrolla otro proyecto que también es clave para evaluar el trabajo de la ASF en el proceso de fiscalización superior: el análisis del Informe semestral de solventación de observaciones.

Conforme a disposiciones Constitucionales (artículo 79, fracción II) y de acuerdo a lo que establece el artículo 38 de la LFRCF, la ASF debe enviar a la Comisión de Vigilancia, un informe semestral del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas, el cual es analizado por la Unidad para identificar el avance que se registra a nivel de tipo de acción, sector y ente auditado.

A través de este análisis, la Unidad reporta a la Comisión la situación de las observaciones-acciones que causan estado o cuyo trámite directo está a cargo de la ASF (recomendaciones, recomendaciones al desempeño, promociones de intervención de la instancia de control, solicitudes de aclaración y promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal), así como de aquellas acciones promovidas que implican probables responsabilidades (fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias, denuncias de hechos, pliegos de observaciones y fincamientos de responsabilidades resarcitorias).

Por otro lado, la Unidad también realiza el análisis de diversos documentos que turna la ASF a la Cámara de Diputados, entre los que se pueden mencionar: los programas de actividades, el informe de labores, los proyectos de presupuesto de la ASF, la cuenta comprobada del ejercicio del presupuesto mensual de esa entidad, y los programas de auditorías para la revisión de la Cuenta Pública, entre otros.

2.4 Asesoría jurídica a áreas de la Unidad y a la Comisión de Vigilancia

La Unidad es el órgano de consulta de la Comisión de Vigilancia en materia legal. Como instancia consultiva, la Unidad revisa las solicitudes de auditoría o denuncias de irregularidades que son recibidas en la Comisión de Vigilancia para turnarse a la ASF o a las áreas que corresponda, informando de su trámite a los promoventes.

Asimismo, atiende las consultas jurídicas que le formula la Comisión y además elabora las opiniones sobre iniciativas de Ley que le son requeridas. Actualmente dispone de un banco de información sobre iniciativas en materia de fiscalización, lo que permite generar elementos para emitir opiniones, realizar estudios y monitorear el estado que guardan.

En materia contenciosa, verifica que los procedimientos administrativos sancionatorios que se instruyen a servidores públicos de la ASF se apeguen a la normativa, y cuando son impugnados, en vía de amparo o juicios de nulidad, defiende su procedencia y legalidad ante los diferentes órganos jurisdiccionales.

La UEC se coordina con las áreas jurídicas de la Cámara y de la ASF en las contestaciones de las demandas de controversia constitucional promovidas en materia de fiscalización de la Cuenta Pública y otras acciones que se le requiera.

Además, ejercita las acciones judiciales, civiles y administrativas, y en consecuencia, contesta demandas, opone excepciones, presenta y objeta pruebas y alegatos, interpone toda clase de recursos y da el debido seguimiento a los juicios que surjan en las instancias correspondientes.

En el mismo sentido, presenta denuncias y querellas relacionadas con hechos u omisiones que puedan constituir delito por parte de los servidores públicos de la ASF; y tramita y resuelve los recursos o medios de impugnación que procedan y hagan valer dichos servidores públicos.

La Unidad mantiene un proyecto permanente de estudio, revisión y formulación de proyectos de reglamento, circulares y demás disposiciones jurídicas en las materias que son de su competencia; compila y difunde normas jurídicas relacionadas con las atribuciones de la Comisión de Vigilancia y de la Unidad; y realiza estudios e investigaciones sobre el marco jurídico de la fiscalización superior.

Capítulo III

Contexto de la ASF en el Sistema Nacional Anticorrupción

A partir de las reformas constitucionales que dieron lugar a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, se generaron cambios en las facultades y obligaciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Este nuevo marco normativo representa un importante incremento en las atribuciones y responsabilidades de la ASF, que le requieren modificar y ampliar su estructura de organización actual, y la comprometen además a cumplir con las funciones y responsabilidades establecidas en el Sistema Nacional Anticorrupción; en el Sistema Nacional de Fiscalización, y en el ejercicio de su responsabilidad para revisar y fiscalizar la Cuenta Pública.

Lo anterior abarca la revisión de los resultados de la gestión financiera consecuencia del ejercicio y destino de los recursos federales, de las participaciones en los ingresos fiscales y de la deuda pública garantizada de las entidades federativas y municipios que cuente con la garantía del Gobierno Federal, además de revisar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas aprobados en el presupuesto.

Para el logro de estos propósitos, la ASF reforzará su colaboración con la Organización Internacional de Instituciones de Fiscalización Superior (INTOSAI por sus siglas en inglés), en especial con su representación en la región de América Latina y el Caribe (OLACEFS); fortalecerá su trabajo coordinado con las Entidades de Fiscalización Superior Local y con las instancias gubernamentales de control interno, federal y local, además de mejorar sus vínculos de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y del medio académico y de investigación, en el ámbito de su competencia.

Asimismo, las reformas en comento implican para la ASF inversión en recursos y esfuerzos para desarrollar nuevas capacidades en materia de investigación y sustanciación y para dar observancia a las nuevas funciones que le fueron encomendadas, motivo por el cual será necesario innovar la planeación y el desarrollo de auditorías, además de las acciones instituciona-

les que se derivan de sus resultados, así como el mejoramiento continuo de las capacidades técnicas y especializadas del personal que labora en la ASF.

3.1 Modificaciones a los Artículos 73 y 113 Constitucionales

Los cambios constitucionales afines a la reforma en materia de combate a la corrupción, dieron lugar a diversas alteraciones en la normativa que enmarca las labores y responsabilidades de la entidad de fiscalización superior.

Derivado de las modificaciones a los artículos 73 y 113 de la CPEUM, la ASF se convirtió en uno de los pilares del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se integra también por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; la Secretaría del Ejecutivo Federal; el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

En el cuadro siguiente se hace un comparativo de los artículos 73 y 113 constitucionales, en el que pueden observarse los cambios derivados de la reforma analizada.

Modificaciones a la CPEUM relativos a la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones en materia de combate a la corrupción

Anterior	Modificado
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. a XXIII. ...</p> <p>XXIV. 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;</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. a XXIII. ...</p> <p>XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría 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; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;</p>

Continúa ...

Anterior	Modificado
<p>Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.</p> <p>La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.</p>	<p>Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:</p> <p>I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;</p> <p>II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y</p> <p>III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:</p> <p>a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;</p> <p>b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;</p> <p>c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;</p>

Continúa ...

Anterior	Modificado
	<p>d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;</p> <p>e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.</p> <p>Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.</p> <p>Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.</p>

3.2 Modificaciones al Artículo 79 Constitucional

Derivado de las modificaciones al artículo 79 constitucional, se efectuaron cambios en dos conceptos: de *entidad de fiscalización superior de la Federación a Auditoría Superior de la Federación*, y de *informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*.

Asimismo, se eliminó el principio de anualidad y posterioridad. El proceso de fiscalización podrá iniciarse el primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente y, en los trabajos de planeación de las auditorías, la ASF podrá requerir información del ejercicio en curso relacionada con procesos concluidos.

La ASF podrá investigar el uso de los recursos provenientes de las Participaciones Federales. Los recursos federales que son repartidos en Estados serán objeto de la fiscalización superior que realiza la ASF, de manera directa o en coordinación con las entidades de fiscalización local.

En ese sentido, es importante señalar que en los casos en los que los empréstitos de los estados y municipios tengan garantía de la Federación, el ente fiscalizador revisará el destino y ejercicio de los recursos efectuado por los gobiernos locales.

De igual manera, la ASF podrá auditar en tiempo real fondos y fideicomisos públicos y privados que manejen recursos federales, en caso de existir denuncias y con la autorización del Titular de la entidad fiscalizadora, con el fin de investigar y sancionar oportunamente posibles irregularidades, y se estableció un nuevo esquema para la entrega de los siguientes informes: *Informes individuales de auditoría e Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior*.

Por otro lado, a partir de las investigaciones que lleve a cabo, la ASF podrá promover responsabilidades para la imposición de sanciones a servidores públicos federales y, en su caso, a servidores públicos de los estados, municipios, Ciudad de México y a particulares ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

A continuación se presenta un cuadro comparativo en el que se detallan las modificaciones al artículo 79 constitucional derivadas de la reforma en materia de combate a la corrupción.

Modificaciones a la CPEUM relativos a la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones en materia de combate a la corrupción

Anterior	Modificado
<p>Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.</p> <p>La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de <i>posterioridad, anualidad, legalidad</i>, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.</p> <p>Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:</p> <p>I. ...</p> <p>También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.</p>	<p>Artículo 79. La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.</p> <p>La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.</p> <p>La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.</p> <p>Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.</p> <p>La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:</p> <p>I. ...</p> <p>También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales.</p>

Continúa ...

Anterior	Modificado
<p>...</p> <p>Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.</p> <p>Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma.</p>	<p>En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.</p> <p>...</p> <p>La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.</p>

Continúa ...

Participación de la Unidad de Evaluación y Control (UEC)
en el Sistema Nacional Anticorrupción

Anterior	Modificado
<p>La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;</p> <p>II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas. Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.</p>	<p>Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;</p> <p>II. Entregar a la Cámara de Diputados, <i>el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública</i>, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.</p>

Continúa ...

Anterior	Modificado
<p>El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.</p> <p>La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.</p> <p>En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.</p> <p>La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.</p>	<p>Para tal efecto, de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría.</p> <p>El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.</p> <p>La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.</p>

Continúa ...

Participación de la Unidad de Evaluación y Control (UEC)
en el Sistema Nacional Anticorrupción

Anterior	Modificado
<p>La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;</p> <p>III. ...</p> <p>IV. Derivado de daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables 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.</p> <p>Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.</p> <p>La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.</p>	<p>En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.</p> <p>La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.</p> <p>La Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;</p> <p>III. ...</p> <p>IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.</p>

Continúa ...

Anterior	Modificado
<p>Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.</p> <p>Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.</p> <p>El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.</p>	<p>Se deroga</p> <p>La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>Para ser titular de la Auditoría Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.</p> <p>Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.</p>

3.3 Modificaciones al Artículo 109 Constitucional

La reforma en materia de combate a la corrupción dio lugar a la realización de ajustes en el artículo 109 constitucional, a partir de los cuales se estableció un nuevo régimen de responsabilidades, de tal manera que las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la ASF, por los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el TJA que resulte competente.

Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. De igual manera, la ASF tendrá facultad para investigar, substanciar y sancionar las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación. La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como *no graves* que realicen los órganos internos de control, y los entes públicos federales tendrán órganos internos de control.

En el cuadro que se presenta a continuación se muestran las modificaciones efectuadas al artículo 109 constitucional, puntualizando las adiciones y derogaciones derivadas de la reforma en materia de combate a la corrupción.

Modificaciones a la cpeum relativos a la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones en materia de combate a la corrupción

Anterior	Modificado
<p>Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:</p> <p>I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.</p>	<p>Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:</p> <p>I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.</p> <p>II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.</p>

Continúa ...

Anterior	Modificado
<p>No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.</p> <p>La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y</p> <p>III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.</p> <p>Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.</p> <p>Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.</p> <p>Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.</p>	<p>Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;</p> <p>III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.</p> <p>Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.</p> <p>Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.</p>

Continúa ...

Participación de la Unidad de Evaluación y Control (UEC)
en el Sistema Nacional Anticorrupción

Anterior	Modificado
	<p>La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.</p> <p>Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.</p> <p>Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y</p>

Continúa ...

Anterior	Modificado
	<p>IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.</p> <p>Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente.</p>

Continúa ...

Anterior	Modificado
	<p>No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.</p> <p>En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.</p> <p>La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.</p> <p>La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.</p>

3.4 Participación de la UEC en el Sistema Nacional Anticorrupción

La participación de la ASF en el Sistema Nacional Anticorrupción es fundamental. Al elaborarse en tiempo real, los informes del ente fiscalizador cobran mayor relevancia, dando lugar a la emisión de sanciones administrativas y penales.

Como puede observarse en el diagrama siguiente, el funcionamiento del SNA está distribuido en tres etapas: prevención, investigación y sanción. La función de la ASF corresponde a la etapa de investigación, en la cual interactúa con la Fiscalía Anticorrupción.

Sistema Nacional Anticorrupción



Comité Coordinador (integrado por titulares de la ASF, Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; Secretaría del Ejecutivo Federal; TFJA, el presidente del organismo garante que establece el artículo 6º de la Constitución (INAD); así como por un representante del CJF y otro del Comité de Participación Ciudadana).

Fuente: elaborado con datos de la Unidad de Evaluación y Control.

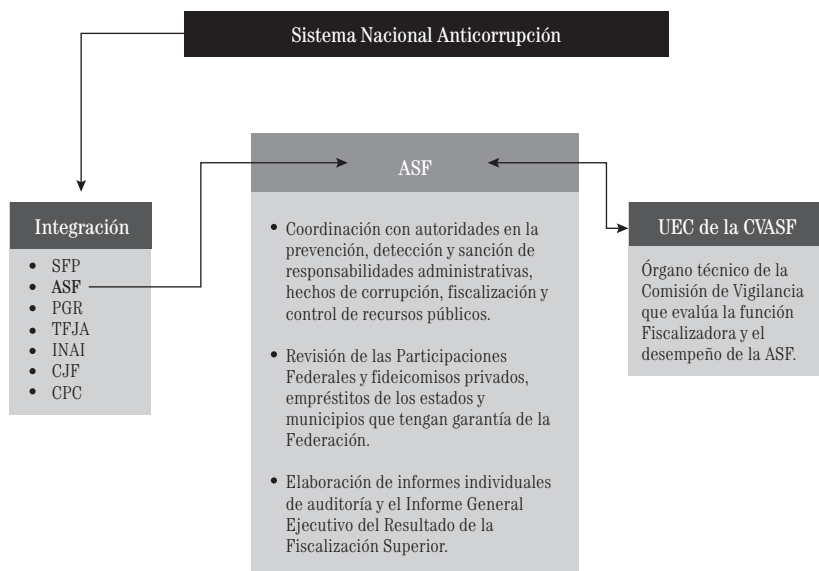
Como se ha comentado, la Unidad de Evaluación y Control es el órgano técnico por medio del cual la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación evalúa la función fiscalizadora y el desempeño de la ASF, mediante la revisión y análisis de los productos derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública.

De igual manera, la UEC tiene la facultad de vigilar que los servidores públicos de la ASF cumplan estrictamente con las atribuciones del marco jurídico aplicable.

En ese contexto, las reformas constitucionales analizadas y la consecuente creación del Sistema Nacional Anticorrupción tienen un impacto en el trabajo realizado por la UEC, principalmente en lo relativo a sus estándares de integridad pública, los cuales deberán ser aplicados en total apego a la normativa y buscando fortalecer las nuevas atribuciones de la ASF.

En el diagrama siguiente se especifican los órganos que integran el SNA, así como las principales atribuciones del ente de fiscalización superior derivadas de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, así como la vinculación de dicho ente fiscalizador con la UEC y la participación de esta Unidad en el SNA.

Participación de la Unidad de Evaluación y Control (UEC)
en el Sistema Nacional Anticorrupción



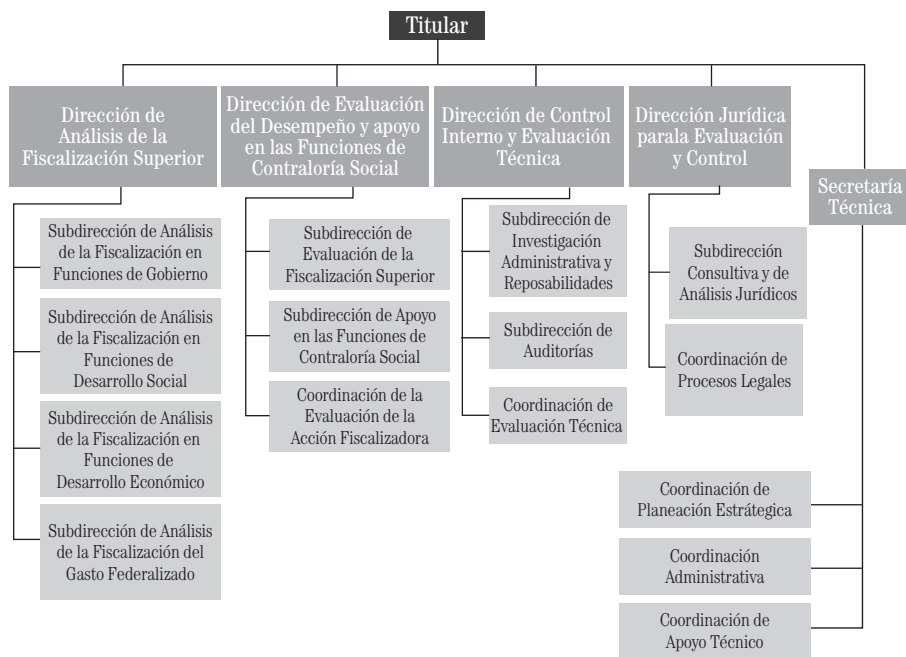
Fuente: elaborado con datos de la Unidad de Evaluación y Control.

De manera complementaria a las atribuciones que se le estipulan en la normativa aplicable, la UEC deberá ajustarse a las modificaciones en las labores que realiza la ASF, como se describe a continuación:

- Con el fin de contribuir al fortalecimiento de la operación del Sistema Nacional Anticorrupción en su conjunto, además de los aspectos concernientes a la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, la UEC deberá contemplar talentos relativos al procesamiento especializado de información a partir de los dictámenes proporcionados por la ASF.
- Al igual que ocurrió con otras funciones que venía desarrollando la Unidad desde su creación, la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación reafirmó las funciones de análisis de la fiscalización superior, como un instrumento fundamental para evaluar el trabajo de la ASF en la revisión de la Cuenta Pública.
- Las funciones de análisis tienen el propósito de fortalecer el trabajo de evaluación, que es responsabilidad de los integrantes de la Comisión de Vigilancia, aportando documentos que les brinden elementos para su toma de decisiones, así como para identificar áreas de oportunidad de mejora en la labor fiscalizadora y su marco jurídico.

- De igual manera, deberá instrumentarse una estrategia de revisión técnica y permanente de aquellos informes y documentos que turna la ASF a la Cámara de Diputados y que la Comisión debe conocer, opinar y, en su caso, debatir, para cumplir cabalmente con su responsabilidad de Ley.
- La UEC deberá constatar la eficiencia de la ASF para coordinarse con las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos.
- Le corresponderá a la UEC verificar que la investigación y substanciación de faltas administrativas graves por parte de la ASF se efectúe con apego a la normativa; así como la investigación, substanciación y sanción de responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación.
- Derivado del incremento en el número de auditorías efectuadas por la entidad de fiscalización superior, al contar con la facultad de revisar las Participaciones Federales y fideicomisos privados, así como los empréstitos de los estados y municipios que tengan garantía de la Federación, la labor de la UEC se verá aumentada de manera significativa al tener la obligación de revisar oportunamente los trabajos de fiscalización que realiza la ASF, lo que impactará en su organización estructural para cumplir tal fin.
- Los tiempos para la evaluación de las acciones que realiza la ASF se verán afectados debido a la eliminación de los principios de anualidad y posterioridad y, en la evaluación de la etapa de planeación de auditorías, la UEC deberá considerar la facultad que se le atribuye al órgano fiscalizador para requerir información del ejercicio en curso relacionada con procesos concluidos.
- En el marco de sus atribuciones la UEC deberá tomar en consideración el nuevo esquema para la promoción de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción al evaluar el desempeño de la ASF.
- A continuación se presenta la organización estructural de la UEC, la cual deberá ajustarse a la reestructuración de la ASF, con el fin de evaluar en tiempo y forma los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior, así como para llevar a cabo sus funciones en el marco del SNA.

Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación



Fuente: elaborado con datos de la Unidad de Evaluación y Control.

- La puesta en marcha del SNA representa un importante reto para los servidores públicos responsables de la implementación de las facultades añadidas tanto de los órganos internos de control como del ente de fiscalización superior de la Federación. Sin embargo, lo será de igual forma para los encargados de emitir sanciones y juicios a los actos de corrupción detectados, así como para la sociedad civil y las instituciones que los vigilan, particularmente para Unidad de Evaluación y Control. El progreso de este nuevo sistema anticorrupción depende en gran medida del desempeño, en conjunto, de todos los organismos involucrados en torno a dicho Sistema.

Conclusiones

Primera. Como medida contundente para combatir la corrupción en nuestro país, el 27 de mayo de 2015 fue promulgada la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, cuyo fin es sancionar con mayor contundencia a los servidores públicos y particulares que incurran en actos de corrupción al hacer uso de recursos públicos.

Dicho Decreto crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), para cuyo cumplimiento se otorga competencia al Congreso de la Unión para emitir, reformar y derogar diversas leyes.

Segunda. Con respecto al SNA, 18 de julio de 2016 fueron publicadas, entre otras disposiciones, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF); la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales brindan sustento normativo a la reforma analizada.

Adicionalmente, se reformó el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y al artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; fue publicada la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; se reformó la Ley General de Deuda Pública y Ley General de Contabilidad Gubernamental; y el 9 de mayo de 2016 fue publicada la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Tercera. La participación ciudadana en temas de interés público ha adquirido cada vez mayor fuerza en los últimos años, en la LGSNA, por ejemplo, se estableció que uno de los integrantes del Comité Coordinador del Sistema sea el presidente del Comité de Participación Ciudadana, lo cual brinda legitimidad al SNA.

Por su parte, en los artículos 84 y 105 de la LFRCF se establece que las organizaciones de la sociedad civil pueden participar en el proceso de designación de los titulares de la ASF y de la UEC.

Cuarta. Se considera importante ampliar la vinculación entre el Comité de Participación Ciudadana y la Auditoría Superior de la Federación, al interior

Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, considerando un conjunto de convenios de cooperación con instituciones de educación superior, organizaciones de la sociedad civil, colegios de expertos y grupos especializados con perfiles de una verdadera contraloría social en el SNA. Lo anterior con el objeto de incrementar la eficacia del monitoreo de probables prácticas irregulares constitutivas de actos de corrupción, incluyendo conflictos de intereses, ya sea por análisis de los informes públicos elaborados por la propia ASF o con motivo de detección independiente de estos participantes, comunicada al Comité de Participación Ciudadana y al ente fiscalizador.

Quinta. En razón de que la UEC es el órgano técnico de la Comisión de Vigilancia encargado de evaluar la labor de la ASF en el desempeño de sus funciones, a partir de la entrada en vigor del SNA y las consecuentes modificaciones a la normativa aplicable en materia de fiscalización superior, particularmente las que enmarcan la labor de la ASF, las funciones de dicha Unidad se ven modificadas y ampliadas, principalmente en lo relativo a la revisión de los informes elaborados por el ente fiscalizador y el seguimiento a las responsabilidades administrativas promovidas.

Sexta. Es conveniente que la Auditoría Superior de la Federación tenga acceso a la información proveniente de investigaciones realizadas por el conjunto de los Órganos Internos de Control, incluyendo los coordinados por la Secretaría de la Función Pública, preservando la obligación de reserva de la información, en su caso, respecto de conductas constitutivas de probables responsabilidades administrativas, así como de la información proveniente del seguimiento de las declaraciones de situación patrimonial y de conflictos de intereses presentados bajo protesta de decir verdad.

Lo anterior con la finalidad de vincular este ejercicio de investigación y determinación de las conductas generadoras de responsabilidad administrativa a las atribuciones propias de la Auditoría Superior de la Federación y a la misión del Comité de Participación Ciudadana, en aras de permitir a la ASF revisar, en ejercicio de sus facultades, la probable incoherencia entre las declaraciones de servidores públicos presentadas bajo protesta de decir verdad y otros insumos de información que llegaren a su conocimiento o le fueren comunicados por el Comité de Participación Ciudadana.

Séptima. Los esfuerzos de las autoridades involucradas en la materia y de la sociedad civil para estructurar un marco legal consistente en materia de combate a la corrupción, que fortaleciera, de manera particular, al órgano de fiscalización superior, nos exhorta a llevar a cabo la implementación efectiva de dicho contorno normativo, de tal manera que se vean materializados los resultados relativos a la mitigación de la corrupción y de mejoramiento de la gestión de los recursos públicos en nuestro país.

Fuentes de consulta

- Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria.
- Cámara de Diputados, Unidad de Evaluación y Control, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/002a_uec.
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y Recomendaciones para la Auditoría Superior de la Federación*, México, CVASF/ Cámara de Diputados, 2016.
- Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, 18 de julio de 2016.
- Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción*, 27 de mayo de 2015.
- Ehrman Fiorio, Roberto, “Notas sobre el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción”, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, D3/ Cámara de Diputados/CVASF/UEC, 2014.
- González de Aragón, Arturo, “Análisis crítico sobre el Sistema Nacional Anticorrupción”, *Revista Proceso*, 13 de diciembre de 2014, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=390527>.
- Huacuja Betancourt, Sergio, “El sistema nacional anticorrupción: ¿un prometeo comunicando el ígneo don de la esperanza o un sísifo afanándose en una culminación imposible?”, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, D3/ Cámara de Diputados/CVASF/UEC, vol. II, 2015.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (última reforma publicada en el DOF el 18 de julio de 2016).

Matute González, Carlos, “El Sistema Nacional Anticorrupción: una radiografía de la reforma constitucional en la materia”, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, D3/ Cámara de Diputados/CVASF/UEC, vol. II, 2015.

Michel Padilla, Roberto; *Transición y modernización de la fiscalización superior en México*, México, 2009.

Romero, Alejandro; *Visión Integral del Sistema Nacional Anticorrupción*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2015.

Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; *Guía para correlacionar la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas con el Sistema Nacional Anticorrupción*, México, 2016.

Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; *Reglamento Interno de la Unidad de Evaluación y Control*, 2016.

Yañez Robles, Elizabeth, *Radiografía de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación*, México, Cámara de Diputados, 2015.



Los adultos

mayores y su derecho a la salud

Maestra Karime Yolanda Athie Ortíz

Glosario de siglas y acrónimos

CAUSES Catálogo Universal de Servicios de Salud	ISSSTE Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
CIEP Centro de Investigación Económica y Presupuestaria	LGS Ley General de Salud.
CNPSS Comisión Nacional de Protección Social en Salud	OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CONAEN Consejo Nacional de Atención al Envejecimiento	OMS Organización Mundial de la Salud
CONAPO Consejo Nacional de Población	ONU Organización de las Naciones Unidas
CPMEU Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	PND Plan Nacional de Desarrollo
DOF Diario Oficial de la Federación	SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social
ENOE Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo	SESA Servicios Estatales de Salud
FPGC Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos	SNS Sistema Nacional de Salud
FUNSALUD Fundación Mexicana para la Salud	SPS Seguro Popular de Salud
IMSS Instituto Mexicano del Seguro Social	SSA Secretaría de Salud
INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía	

Introducción

Motivada por la convicción de la importancia de capacitarse y actualizarse constantemente para poder adquirir herramientas para hacer frente a los retos presentes y futuros, decidí ingresar a los estudios de Maestría en Administración Pública, lo que me permitió obtener nuevos conocimientos y diferentes enfoques. Me adentré en diversos aspectos de planeación, políticas públicas, gestión, procesos gubernamentales y otros elementos propios de la administración pública.

Derivado de este valioso conjunto de herramientas teóricas y conceptuales, concebí con una nueva óptica, que para poder materializar una disposición constitucional se requiere inevitablemente de un aparato e instituciones político-administrativas.

Asimismo, y debido a mi desempeño profesional en el sector salud, me resultó de sumo interés el tema de la salud, y al darme cuenta de la existencia de los diferentes esquemas, disposiciones jurídicas, programas, así como del cambio en los parámetros de la pirámide de población en México y el mundo, centré mi interés en los adultos mayores. De ahí el tema propuesto para este trabajo: 'Los adultos mayores y su derecho a la salud'.

De manera específica, el presente trabajo de investigación, tiene como propósito central analizar los distintos aspectos que implica hacer efectivo el derecho de los adultos mayores al acceso a servicios de salud.

Actualmente no es posible hablar de una cobertura universal, lo que propicia que dicho grupo se vea seriamente afectado, ya que tienen que superar muchos obstáculos antes de poder acceder a un servicio de salud oportuno y de calidad.

A través del tiempo se han implementado diversas políticas públicas, algunas de ellas han impactado positivamente para la atención de la salud de la población, sin embargo, aún falta desarrollar esquemas concretos que respondan a los requerimientos particulares de cada sector, en particular de los adultos mayores.

Algunas preguntas que surgieron con motivo de esta investigación son las siguientes:

¿Los adultos mayores tienen necesidades de salud específicas que deben ser cubiertas en su totalidad?, ¿realmente están cubiertas en su totalidad?, ¿verdaderamente se cumple con lo estipulado en la Ley Suprema?, ¿todos los mexicanos gozan de la protección a la salud? ¿las autoridades sanitarias desempeñan sus funciones tal cual lo dictan las leyes?, ¿existe una verdadera coordinación entre la Federación y las entidades en materia de salud?, ¿las políticas públicas están encaminadas a cubrir los requerimientos específicos de cada grupo poblacional?, ¿los programas de salud para adultos mayores se encuentran acorde sus necesidades?, ¿el Sistema Nacional de Salud se encuentra preparado para enfrentar los retos presentes y futuros de una población en vías envejecimiento?, ¿cómo se ha construido el sistema público de salud en nuestro país?, ¿cuáles son los principales cambios normativos que han definido el acceso público a la salud?, ¿cuáles son los retos y características que tienen las actuales instituciones públicas de salud?, ¿hacia dónde se ha dirigido la acción gubernamental en materia de salud en los últimos años? .

Los objetivos de la Tesina son los siguientes:

- Exponer los distintos elementos conceptuales y categorías teóricas para el estudio y análisis de los servicios de salud y los adultos mayores.
- Identificar el grado de responsabilidad adquirida por el Estado para garantizar el derecho a la protección de la salud en México.
- Visualizar los retos y características que tienen las actuales instituciones públicas de salud para hacer efectiva la disposición jurídica sobre derecho al acceso de servicios de salud de los adultos mayores.
- Presentar una propuesta de mejora del Sistema Nacional de Salud que coadyuve a lograr una mayor cobertura y acceso a los servicios de salud de los adultos mayores.

Las hipótesis planteadas para este trabajo son:

- “El sistema de servicios de salud y seguridad social en México se caracteriza por su fragmentación, si bien los servicios que presta son amplios resultan insuficientes para garantizar y hacer efectivo el derecho a la protección de la salud”.
- “Es necesario fortalecer los esquemas de salud pública actuales, para que los adultos mayores puedan gozar del derecho pleno a la salud a través atención médica completa y de calidad, de acuerdo a sus necesidades específicas”.

Para el desarrollo de la investigación aquí propuesta se consideran las siguientes variables: salud, seguridad social, enfermedad, dinámica de la población, adulto mayor, envejecimiento, Estado y derechos sociales, la administración pública y los servicios de salubridad y la institucionalización de los servicios de salud en sus diferentes modalidades.

Cada una de estas categorías y elementos para el estudio del tema propuesto se analizan desde una perspectiva teórico-práctica, mejor dicho, se rescatan los elementos teóricos pero insertos en el contexto histórico que suceden a fin de ir delineando la evolución de la población y los servicios de salud. En la medida que se analizan las distintas fases o etapas históricas se podrá observar como de la higiene pública se convierte en salubridad y de ahí a la asistencia y finalmente a los servicios de salud modernos.

Para tal fin se acude a fuentes especializadas de información, documentos de autores destacados en la materia y variables señaladas; estudios legales e históricos del ámbito nacional e internacional.; revisión de estadísticas y resultados institucionales sobre los servicios públicos de salud, análisis de leyes, reglamentos, documentos e información legal en las materias arriba señaladas.

La estructura del presente trabajo de investigación consta de una introducción, tres capítulos, conclusiones, glosario y bibliografía.

El primer capítulo denominado **El Derecho a la Salud**, presenta un marco conceptual, en el cual se examinan diversos elementos trascendentales para lograr una concepción objetiva del tema, asimismo se hace un análisis sobre el Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Nacional de Desarrollo 2013 -2018, y el Programa Sectorial de Salud 2013-2018.

El segundo capítulo denominado **Diagnóstico de la situación actual del Sistema Nacional de Salud y la atención de los adultos mayores**, señala la evolución del sistema sanitario en México hasta su conformación actual. Por otra parte, se presentan datos y gráficas que permiten al lector conocer el contexto y los aspectos más importantes de los adultos mayores en México, para complementar la información se realiza un análisis de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, así como, los programas y acciones dirigidas a este grupo vulnerable.

El tercer capítulo **Retos y Perspectivas del Sistema Nacional de Salud y la atención de los adultos mayores**, muestra el acelerado envejecimiento poblacional, a través de una proyección a 2030 y los retos para poder brindar atención a la salud de forma integral. Asimismo se hace alusión a los actuales

esquemas de intercambio interinstitucional de servicios de salud, que se prevé en un futuro pueda coadyuvar para avanzar en la universalización.

En este mismo apartado se mencionan algunas propuestas de mejora para el Sistema Nacional de Salud que permita cubrir con los requerimientos de atención a la salud de los adultos mayores.

Finalmente se presentan conclusiones, glosario y la bibliografía utilizada como medio de investigación.

Capítulo I

El Derecho a la Salud

La salud, mejor dicho, la condición saludable o enfermiza de una persona, ¿de qué o quién depende? Si bien debe empezar por el autocuidado, personal y familiar, el entorno es importante, y para ello la acción pública ha sido esencial. Grandes saltos y políticas se han visto a lo largo de la historia para erradicar insalubridad y epidemias, sin embargo, la salud vista, reconocida como derecho social es algo reciente. Fue ya en el siglo XX cuando los países empezaron a incorporar las demandas sociales en el articulado constitucional, aspectos como la educación, reparto agrario, condiciones laborales y de trabajo en general.

En México, la Constitución Política de 1917, reconoció derechos colectivos como la educación, reparto agrario, dotación de agua, trabajo; en el Artículo 123, fracción XIV se estableció como obligación de los patrones de atender los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales de los empleados.

Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

- a) La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad.
- b) La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado.
- c) La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole.

- d) La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud.
- e) La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

1.1 Marco Conceptual

El tema de la salud ha sido preocupación central de los gobiernos en las distintas épocas de la humanidad, por ejemplo la peste negra que en el siglo XV azotó Europa con el deceso de alrededor de 25 millones de personas, equivalente a la mitad de la población de ese continente. La viruela y el cólera fueron demoledoras en Francia, España y algunos países latinoamericanos a finales del siglo XIX y principios del XX; en 1957 la Gripe Asiática provocó la muerte de más de 1 millón de personas en dicho continente.

En el siglo XX, en México se combatió el paludismo que se expandió por las regiones de trópico húmedo, que igual que en otras latitudes llevó a la muerte a miles de personas; Hacia finales de la década de los 80's, apareció el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), en tanto que en el 2009 se libró una batalla contra la influenza AH1N1 que provocó la pérdida de miles de vidas humanas en nuestro país.

La ciencia ha avanzado de manera sorprendente y la mayoría de las epidemias señaladas han sido erradicadas, o bien minimizadas y controladas, sin embargo, han aparecido otras enfermedades provocadas por diversos factores, como las enfermedades crónico/degenerativas que afectan mayormente a la población adulta.

Por todo lo que representa la salud para el desarrollo sano y equilibrado de las naciones, los diferentes gobiernos y organismos nacionales e internacionales, celebran infinidad de foros y convenciones, con el noble propósito de establecer políticas públicas y estrategias que faciliten a la población el acceso a este derecho humano, de manera plena y en condiciones de equidad, sin exclusión de grupos, estratos sociales, preferencias sexuales y orígenes étnicos.

Existe un vínculo intrínseco entre el individuo, la salud, y el derecho de ejercerla; sin embargo, para poder visualizar la problemática es conveniente definir y analizar cada uno de estos conceptos:

a) La Salud

Para Hipócrates, médico destacado de la antigua Grecia, la salud es un estado de armonía que forma un equilibrio, siendo la salud y la enfermedad funciones que preservan la vida.

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS) "la salud es un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades."¹

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), señala que la salud es necesaria para el crecimiento económico y mejorar el bienestar en general.²

Por lo tanto, se puede definir como un derecho elemental, que funge como un eje central que permite lograr en el ser humano un equilibrio físico y mental, y por ende en su desarrollo de una sociedad.

b) El Derecho a la Salud

Reconocido por primera vez en 1946 por la OMS, posteriormente en 1948 por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En 1996 fue incluido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Constitución de 1946 de la OMS declara que: "El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condiciones económica o social."³

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Artículo 25 menciona lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios."

1 *Organización Mundial de la Salud*, dirección de internet: www.who.int/about/es/, fecha de consulta 22 de enero de 2016

2 *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos*, "Mejores Políticas para una Vida Mejor", dirección de internet: <http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/salud.htm>, fecha de consulta 22 de enero de 2016

3 La Constitución de la Organización Mundial de la Salud fue promulgada el 22 de julio de 1946 y fue firmada por 61 Estados. Entró en vigor el 7 de abril de 1948. Puede ser consultada en: <http://www.who.int/about/mission/es/>

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Artículo 12 señala que "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental."

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965) refiere que se debe garantizar sin discriminación alguna la asistencia médica y de seguridad social.

Cabe señalar que el derecho a estar saludable no es lo mismo que el derecho a la protección de la salud, en primera instancia parecerían dos conceptos similares, sin embargo, las obligaciones y los alcances de cada uno de ellos son completamente distintos.

Al respecto la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de la Organización Mundial de la Salud (OMS), señala lo siguiente:⁴

- La salud es consecuencia de diversos factores como la estructura biológica, el entorno en que se desenvuelve y la situación económica del individuo, siendo el derecho a la salud el que le da la oportunidad de tener acceso a una infraestructura sanitaria.
- El derecho a la salud con lleva libertades y derechos, como la de decidir si se somete a un tratamiento médico y en su caso firmar previamente un consentimiento, así como el derecho de tener acceso a un sistema de salud, entre otros.
- Los Estados deben garantizar el acceso a los servicios de salud, por lo cual deben estar geográficamente ubicados para que todos los sectores de la población tengan acceso sin discriminación alguna.

En este sentido, el derecho a la salud involucra diversos factores exógenos al Estado, es decir, acciones del individuo para preservar la salud tomando en cuenta las circunstancias del entorno que lo rodea. En tanto, la protección de la salud representa una obligación del Estado, la capacidad de llevar a cabo las acciones necesarias para preservarla, como tener infraestructura médica y sanitaria que permita atender las necesidades de la población, así como programas de prevención, atención y control de enfermedades.

4 Folleto Informativo No. 31 "El Derecho a la Salud", 2008, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Organización Mundial de la Salud.

c) Los Adultos Mayores

Después de un largo recorrido, y de cara a los próximos años, la OMS ha identificado a los adultos mayores como aquellos que tienen 65 años o más; etapa en la cual se producen cambios fisiológicos fundamentales, aumentando el riesgo de enfermedades crónicas.⁵

Define el envejecimiento saludable como “el proceso de fomentar y mantener la capacidad funcional que permite el bienestar en la vejez”⁶

El proceso de envejecimiento repercute en muchos aspectos de una sociedad, tanto para su desarrollo como para su funcionamiento. De acuerdo con los criterios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), una población puede considerarse envejecida, si más del 5% de sus miembros tienen más de 65 años, o si más del 10% tiene 60 años o más, México está en este caso.⁷

Existen factores individuales y ambientales que influyen directamente en la salud de los adultos mayores, los primeros se refieren a los cambios relacionados con la edad, las formas de comportamiento, la genética y las enfermedades, en tanto los ambientales están enfocados a la vivienda, los dispositivos de asistencia, el transporte y el acceso a instalaciones sociales.⁸

La OMS señala que el envejecimiento está determinado entre otras cosas por el comportamiento y las cosas a las que nos exponemos a lo largo de la vida, así como aquellos hábitos como fumar y consumo del alcohol, la exposición a sustancias tóxicas, el tipo de comida que consumimos y la poca actividad física.⁹

Existe una discrepancia entre los parámetros dentro de los cuales se considera que una persona es “adulto mayor”; algunos organismos internacionales señalan que es a partir de los 65 años, otros a partir de los 60. En México para cuestiones estadísticas se califica a partir de los 60 y en programas gubernamentales a partir de los 65 años. Para los fines del presente trabajo de investigación es necesario analizar tanto los datos estadísticos, como programas gubernamentales, por lo cual se tomarán en cuenta ambos parámetros.

5 Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud, 2015, Organización Mundial de la Salud, dirección de internet: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/186466/1/9789240694873_spa.pdf , fecha de consulta 18 de marzo de 2017

6 Idem

7 Programa de Acción Atención al Envejecimiento, puede ser consultado en <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/envejecimiento.pdf> , pp. 13

8 “*Envejecimiento y Salud*”, Organización Mundial de la Salud, dirección de internet: <http://www.who.int/ageing/ageing-infographic-2015-es.pdf?ua=1> fecha de consulta: 28 de enero de 2017

9 “*Envejecimiento y Ciclo de Vida*”, Organización Mundial de la Salud, dirección de internet: <http://www.who.int/ageing/about/facts/es/> , fecha de consulta: 22 de febrero de 2017

El tema ha cobrado mayor interés y se han hecho proyecciones para los próximos años, la ONU ha señalado que en los próximos 50 años por primera vez en la historia se tendrán más personas mayores de 60 años que niños menores de 15. Actualmente, uno de cada diez habitantes del planeta tiene 60 años o más. Si las tasas de mortalidad y natalidad continúan descendiendo, según la tendencia actual, en el año 2050 una de cada cinco personas tendrá 60 años o más. Además el fenómeno es dispar, por ejemplo, en los países en desarrollo, el ritmo del envejecimiento es más rápido; en ellos, se espera que la población adulta mayor se cuadruplique durante los próximos 50 años.

Más allá de los aspectos cuantitativos, en el terreno cualitativo se ha podido observar que el grupo de personas de la tercera edad es víctima de discriminación y mantienen una situación de vulnerabilidad, debido entre otros aspectos a su difícil situación económica, en algunos casos las pensiones de jubilación que reciben son insuficientes, en otros sus salarios son menores, otros más no obtienen empleo, y en todos los casos no pueden tener un buen nivel de vida. Frente a esta problemática mundial, la ONU recomendó que, a partir de los 60 años, toda persona es considerada adulto mayor y debe gozar de derechos especiales. Se estableció por parte de la OMS que el término vejez o ancianidad se debe aplicar a las personas mayores de 80 años.¹⁰

En la encuesta de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE) en siete ciudades latinoamericanas (Argentina, Buenos Aires; Barbados, Bridgetown; Brasil, Sao Paulo; Chile, Santiago; Cuba, La Habana; México, Ciudad de México; y Uruguay, Montevideo), en que se incluyen diversas variables (edad, nivel educativo, situación laboral, estado marital, condiciones de salud y otras más) se aprecia que la mayoría de las personas de 60 años y más consideran que su salud no es buena, que no tiene los suficientes recursos para satisfacer sus necesidades básicas del vivir diario.¹¹

En 2014, los países de todo el mundo reconocieron que la discriminación por razones de edad es la razón común, la justificación y la fuerza motriz de la discriminación de las personas de edad. Algunos estudios más especializados investigan sobre las condiciones de salud y bienestar de los adultos mayores como resultado de quedar expuestas a prácticas discriminatorias, injustas, o de edad.

10 Magda Yadira Robles Garza Oscar Flores Torres. “*Las personas adultas mayores y el derecho a la protección de la salud*”. Una visión desde México. Revista Electrónica Iberoamericana, Vol. 8, n° 2. 201. 1988. Puede ser consultada en: <http://www.urjc.es/ceib/>

11 Alberto Palloni, Encuesta sobre salud, bienestar y envejecimiento Centro de Demografía y Salud y Envejecimiento Universidad de Wisconsin-Madison y Organización Panamericana de la Salud. 2002.

Para poder responder a la pregunta acerca de cuándo la edad es objeto de prácticas discriminatorias e injustas en una sociedad determinada, es necesario identificar cuáles son los indicadores que muestran prácticas inequitativas e injustas basadas en la edad.

Los indicadores más importantes para explorar el tema de la discriminación por edad son: el estado de salud, la participación en la fuerza de trabajo y las transferencias intergeneracionales. La dimensión de salud es una función de las condiciones que determinan el estado de salud de las personas mayores y el acceso y utilización de los servicios de salud. La dimensión laboral se refiere a la dinámica de la participación en la fuerza de trabajo de los adultos mayores, su edad y perfil educacional, como también su distribución por sector económico. La dimensión de las transferencias intergeneracionales se refiere a las transferencias institucionalizadas, tales como el sistema de pensiones, como también a los intercambios formales e informales entre los miembros de la familia.¹²

En cuanto al primer punto, la dimensión de salud, diversos análisis coinciden en que pese a la importancia actual y futura que tiene la población de 60 años y más, en los países de la Región, los actuales servicios de salud no tienen una política de reorientación de los servicios para la promoción, la prevención y la atención de salud de los mayores. Mientras que las administraciones públicas de los países orientan sus acciones a las personas que están en un umbral de los primeros años de vida, en el caso de las personas de más de 60 años de edad, los programas y acciones se destinan a asegurar el desarrollo de la más alta capacidad funcional posible. Frente a ello, los estudios proponen que “para los adultos mayores que están por encima del umbral de la discapacidad, las intervenciones deben estar dirigidas a prevenir la pérdida de funcionalidad debido a causas evitables, como la mala nutrición, caídas, enfermedades del corazón y reumatismo o artritis; enfermedades cerebrovasculares, diabetes, dificultades visuales, depresión, enfermedades malignas u osteoporosis.”¹³

Otro aspecto que no se debe soslayar, es el hecho de que una tercera parte de los adultos mayores no saben leer ni escribir, otra tercera parte tienen bajos niveles de educación, y ello es determinante sobre la educación en salud y la cultura de auto-cuidado, que son elementos básicos. Esto nos lleva a reflexionar sobre diversas aristas de actuación respecto de estos grupos sociales, ¿Cómo responde la política pública de salud a las necesidades de los adultos mayores con respecto a la cobertura y la accesibilidad de servicios apropiados de salud? ¿Discriminan los seguros de salud en contra de las

12 Martha Peláez, Ferrer Lues Marcela, “*Salud pública y los derechos humanos de los adultos mayores*”, Acta Bioethica, vol. VII, núm. 1, Universidad de Chile, 2001, Puede ser consultado en: www.redalyc.org/articulo.oa?id=55470111. pp.143-155.

13 *Idem*

personas mayores? ¿Hay acceso físico y económico a los servicios de promoción, prevención y atención a la salud incluyendo acceso a las tecnologías y medicamentos esenciales?, ¿tienen acceso a los medicamentos de última generación que podrían mejorar notablemente su calidad de vida?.

En las últimas décadas, los países latinoamericanos se han caracterizado por insuficientes tasas de crecimiento del producto interno bruto, de la renta per cápita, desempleo, deuda externa; decrecimiento sustancial en su ingreso real, disminución de su acceso a los servicios de atención de salud. En ellos, la situación de los adultos mayores, en su gran mayoría, presentan las siguientes características:

- a) Están inhabilitados para trabajar, ya sea por razones de edad o de discapacidad, y dependen del apoyo público como su fuente de ingreso, normalmente en la forma de beneficios gubernamentales provenientes de la seguridad social, subsidios, o ingresos monetarios provenientes de fondos de pensiones privados o semi-privados.
- b) Tendencia al aumento en la proporción de adultos mayores hombres y mujeres que viven solos. Hay una relación simétrica entre el aumento del número de adultos mayores y el de los costos para su atención. La pobreza es un aspecto que debe tenerse también en cuenta para nuestro tema, algunos estudios que analizan la línea histórica y sus tendencias, prevén que la población de adultos mayores que vive en condiciones de pobreza seguirá creciendo.¹⁴

Con algunos indicadores de protección social y familiar, se busca medir el nivel de inclusión de los mayores en las políticas sociales del país, sin embargo, aún hay cuestionamientos al respecto como: ¿existen opciones de apoyo y servicios para las familias de los adultos mayores con discapacidad?, ¿existen opciones de viviendas y de servicios diurnos para los adultos mayores sin red familiar?, ¿los adultos mayores están protegidos por la ley contra el abuso, maltrato y negligencia?, ¿los adultos mayores, por el hecho de tener una discapacidad, mantienen el derecho de tomar decisiones?.¹⁵

Sin lugar a dudas que la importancia de este segmento de población ha ido cobrando mayor atención, científica, institucional, cultural, a tal punto que se estableció que se fijó en el calendario que el 1 de octubre fuese el día internacional de las personas mayores.

14 Carmelo Mesa Lago. "Old-age security and health care for the poor in Latin American and the Caribbean", Paper presented at the Conference on Social Protection and Poverty, Inter-American Development Bank, 1999.

15 Martha Peláez, Ferrer Lues Marcela, op.cit.

1.2 Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En México el reconocimiento al derecho a la protección de la salud surge a partir del 3 de febrero de 1983, fecha en la cual se reforma el Artículo 4º de la Constitución, el cual a la fecha establece lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del Artículo 73 de esta Constitución.

Al respecto la fracción XVI del Artículo 73 menciona que el Congreso tiene facultad para:

Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

Así mismo, establece que:

El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.”

Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

En virtud de lo dispuesto en los artículos constitucionales antes mencionados, se desprende el siguiente análisis:

1. La inclusión del derecho a la protección de la salud establecida a un rango Constitucional representa un determinante que permite establecer que el Estado tiene la obligación de su cabal cumplimiento.
2. El Artículo 4º de la Constitución señala el derecho de toda persona a la protección de la salud; las particularidades sobre las bases y modalidades para el acceso a los servicios, así como la competencia de la Federación

y las entidades federativas, las remite a una ley secundaria, en este caso la Ley General de Salud (LGS).

El Artículo 1ºBis de la LGS, define “la salud” como “...un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”, es decir, la obligación del Estado no solo recae en brindar atención médica en caso de enfermedad, si no en el mantenimiento de un estado físico y mental saludable, lo que se traduce en acciones de prevención y control de enfermedades.

Asimismo, el Artículo 27 de la LGS, enumera los servicios básicos a los que se refiere la protección de la salud. En el caso específico de los adultos mayores, se menciona a grandes rasgos, la atención médica integral que comprende las acciones curativas, paliativas, de rehabilitación, urgencias, salud mental, atención bucodental, asistencia a grupos vulnerables, y áreas geriátricas para atención especial de adultos mayores.

De acuerdo al Artículo 2º de la LGS, la protección de la salud, tiene entre sus finalidades la de prolongar y mejorar la calidad de la vida humana, el acceso a servicios de salud que satisfagan las necesidades de la población, la extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud, esto último, refiere la responsabilidad compartida del Estado y el individuo para el cuidado y mantenimiento de la salud.

El Artículo 77 bis 1 de la misma Ley establece a la letra lo siguiente:

Todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud de conformidad con el Artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social.

La protección social en salud es un mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social. Como mínimo se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina

interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención.

3. La distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas se encuentran delimitadas en el Capítulo II de la LGS. En este sentido, resulta fundamental la coordinación entre los tres niveles de gobierno, deben llevar a cabo acciones que beneficien e impacten en el bienestar de la población.

El Artículo 13 de la Ley en mención, estipula que le corresponde al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Salud, dictar las normas oficiales mexicanas; organizar y operar los servicios de salud a su cargo; coordinar el Sistema Nacional de Salud (SNS) así como las acciones que se requieran para su funcionamiento; realizar evaluaciones sobre la prestación de los servicios de salud; vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de salud en todo el territorio mexicano, entre otras.

En tanto, el apartado B del mismo Artículo, señala que le corresponde a las entidades federativas y a las autoridades locales: colaborar en el funcionamiento del SNS; desarrollar sistemas estatales de salud procurando siempre su participación programática con el SNS; desarrollar programas locales de salud observando los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), llevar a cabo acciones en materia de salubridad local dentro de sus respectivas jurisdicciones; entre otras.

4. La fracción XVI del Artículo 73 constitucional determina que habrá un Consejo de Salubridad General cuya dependencia será únicamente del Presidente. El Consejo está formado por un Presidente que será el Secretario de Salud, un Secretario y trece vocales. Los miembros son nombrados y removidos por el Presidente de la República.

El Consejo lleva a cabo funciones relevantes, como por ejemplo, la elaboración del Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud, también participa en el funcionamiento del SNS, y formula sugerencias para mejorar el cumplimiento del Programa Sectorial de Salud.

En resumen, la Constitución contempla el derecho a la protección de la salud en un sentido amplio, es decir, para todos los individuos sin distinción alguna. A partir de esta premisa y de acuerdo a lo establecido en los artículos constitucionales mencionados con antelación y a la normatividad que rige la materia; las autoridades de los tres niveles de gobierno tienen como función llevar a cabo acciones coordinadas para que los individuos pueda gozar de un estado físico y mental saludable.

Dichas acciones deben estar encaminadas al bienestar del individuo, lo que con lleva el acceso oportuno a la atención médica, así como diversos programas de prevención y control de enfermedades.

Las autoridades sanitarias también se encargan del control y vigilancia de la prestación de servicios de salud, coordinación, evaluación y seguimiento de los mismos, control sanitario, entre otras.

En el caso concreto de los adultos mayores, la fracción II del Artículo 3° de la LGS determina que es materia de salubridad general *La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables*, lo que supone una atención adecuada para dichos grupos.

De manera más específica el Artículo 27 de la LGS, menciona cuales son los servicios básicos considerados para efectos del derecho a la protección de la salud, entre los que se encuentran la atención medica integral (preventiva, acciones curativas, paliativas y de rehabilitación) así como atención de urgencias.

Como parte de las acciones de prevención el mismo Artículo refiere que deben estar de acuerdo con la edad, sexo y los determinantes físicos y mentales de las personas. En el caso de los adultos mayores esto último es de suma importancia para asegurar una adecuada atención preventiva y por lo tanto un grupo poblacional saludable.

También señala como un servicio básico de salud la asistencia social a los grupos vulnerables y la atención médica a los adultos mayores en áreas de salud geriátrica.

Es importante mencionar que el Artículo 26 de la LGS establece que las organizaciones de los servicios de salud deben basarse en criterios específicos como la distribución de universos de usuarios, regionalización y universalización de cobertura. ¿Realmente existe la regionalización y la universalización de cobertura?

En este contexto, es fundamental reflexionar si de verdad existe un cumplimiento cabal a lo establecido por la Constitución y leyes aplicables en la materia. Los adultos mayores tienen necesidades de salud específicas que deben ser cubiertas en su totalidad. ¿Realmente están cubiertas en su totalidad?

1.3 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND)

La elaboración de este documento deriva de un mandato constitucional establecido en el apartado A del Artículo 26, el cual señala que el Estado estará en-

cargado de organizar un sistema de planeación democrática, así como un PND, al que deberá sujetarse los programas de la Administración Pública Federal.

En este sentido, la fracción IV del Artículo 16 de la Ley de Planeación señala que las dependencias de la Administración Pública Federal deberán ser congruentes con lo establecido en el PND.

De acuerdo a la fracción VII del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el PND en el plazo que disponga la ley, en caso de no pronunciarse en ese plazo se entenderá que fue aprobado.

En torno a lo anterior el PND resulta una herramienta útil que permite planear y establecer estrategias y líneas de acción, encaminadas al desarrollo integral del país.

A través de este ejercicio de planeación, es posible elaborar políticas públicas para cubrir las necesidades de la población, así como implementar acciones específicas que permitan lograr un crecimiento global.

El PND 2013-2018 presenta cinco metas nacionales, siendo “México Incluyente” la que plantea diversos objetivos, estrategias y líneas de acción para lograr el acceso efectivo a los servicios de salud con calidad y oportunidad, incluyendo la atención de adultos mayores.

En el PND, se menciona que el 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza, y el 10.4% en pobreza extrema. Si tomamos en cuenta que uno de los indicadores de pobreza es la “carencia de servicios de salud”, resulta primordial lograr una cobertura total de servicios de salud para disminuir el número de personas que vive en estas condiciones.¹⁶

Con respecto a la población de 65 años y más, el PND señala que crecerá de 6.2% en 2010 a 10.5% en 2030, lo que impactará considerablemente en el gasto del SNS, así como en la economía y calidad de vida de las personas.

El objetivo 2.3 “Acceso a los Servicios de Salud”, enumera las siguientes estrategias:

3.1 Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal

Entre las líneas de acción para llevar a cabo esta estrategia, se indica que se deberá garantizar el acceso y la calidad de los servicios de salud a los mexica-

16 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Desarrollo Social para un México Incluyente.

nos, con independencia de su condición social o laboral”, lo que admite que todos los ciudadanos mexicanos podrán tener atención médica oportuna, sin importa cual fuese su afiliación de seguridad social.

Para lograrlo también menciona que se deberán desarrollar los instrumentos necesarios para lograr una integración funcional y efectiva de las distintas instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud, lo que implicaría un posible intercambio de servicios entre las instituciones prestadoras de servicios de salud.

3.2 Hacer de las acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario para el mejoramiento de la salud

Entre sus líneas de acción está la de “garantizar la oportunidad, calidad, seguridad y eficacia de los insumos y servicios para la salud”, lo que elevaría la calidad en la prestación de los servicios, e influiría positivamente en la percepción de los pacientes sobre la prestación de los servicios de salud.

3.3 Mejorar la atención de la salud a población de vulnerabilidad

Sin duda esta estrategia es vital para los adultos mayores, ya que por sus condiciones y entorno en que se desenvuelven, son considerados como población vulnerable.

3.4 Garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad

En vías de construir un modelo para consolidar la universalización de los servicios de salud, señala como línea de acción la de “preparar el sistema para que el usuario seleccione a sus prestador de servicios de salud.”

Para poder implementarla es necesario la coordinación entre instituciones del sector salud, la creación de sistemas de costos homologados, estabilidad financiera en las instituciones de salud pública, realizar diversos estudios de viabilidad, como la oferta excedente de cada servicio hospitalario, recurso humano, así como infraestructura suficiente y adecuada.

También se menciona la necesidad de mejorar la calidad de los servicios, la formación de los recursos humanos y el fortalecimiento de la infraestructura de los sistemas de salud públicos; para lo cual se requiere un esfuerzo mayor y coordinado para poder lograr una cobertura integral y de calidad.

En este sentido, los proyectos de Asociaciones Público Privadas en los que se establece una relación contractual de largo plazo, entre instituciones del sector salud y el sector privado, representan una opción real que permite la construcción de centros hospitalarios con la finalidad de ampliar la cobertura, acceso y mejorar la calidad de la prestación del servicio.¹⁷

1.4 Programa Sectorial de Salud 2013-2018

El Programa Sectorial de Salud es el instrumento que permite llevar a cabo acciones para dar cumplimiento a los objetivos que en materia de salud establece el PND 2013-2018. El documento se constituye por 6 objetivos, 39 estrategias y 274 líneas de acción.

El Programa Sectorial de Salud, enumera acciones de prevención y autocuidado de los adultos mayores, así como de prevención y detección de la violencia en contra de este grupo vulnerable. Apunta acciones que podrían beneficiar de manera directa a los adultos mayores, como el acceso efectivo a los servicios de salud, la inclusión de medicamentos e insumos, la eficiencia en el uso de los recursos, y la construcción de un sistema universal de salud.

Con respecto al Sistema Universal de Salud hay elementos clave que deben ser tomados en cuenta con cautela, como el establecimiento de mecanismos de compensación presupuestaria entre instituciones, lo que supone un intercambio de servicios entre las mismas, y la ampliación de cobertura de enfermedades del Seguro Popular.

17 Ley de Asociaciones Público Privadas, Puede ser consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_210416.pdf

Capítulo II

Diagnóstico de la situación actual del Sistema Nacional de Salud y la atención de adultos mayores

Para poder comprender el funcionamiento e integración *del SNS*, es necesario puntualizar la evolución que éste ha tenido a lo largo de la historia.

Las primeras políticas de salud datan del Porfiriato (1876-191), las cuales estaban enfocadas a zonas urbanas. Más tarde, ya en el período postrevolucionario, precisamente en el año de 1926, se aprobó el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.

Las bases del actual sistema de salud surgen con el Presidente Lázaro Cárdenas en 1934, tiempo en el cual se crearon la Secretaria de la Asistencia Pública, los servicios médicos rurales, y se iniciaron los trabajos correspondientes para la aprobación de la Ley de Seguridad Social.¹⁸

Posteriormente en 1943 durante el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho, se crearon la Secretaria de Salubridad y Asistencia y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).¹⁹

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores (ISSSTE) fue creado a principios de los 60's durante el mandato del Presidente Adolfo López Mateos, con la finalidad de brindar cobertura a los trabajadores al servicio del Estado.²⁰

Más tarde, durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el 7 de febrero de 1984, se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la LGS, en la cual se define la composición, atribuciones y facultades del SNS.²¹

18 John Eric, Paul H. Stuart, "Encyclopedia of Social Welfare History in North America, Sage", Estados Unidos, 2005, pp. 184-185.

19 James Wilkie, "La Revolución Mexicana (1910-1976): Gasto federal y cambio social, Fondo de Cultura Económica, 1967, p.198.

20 Santiago Zorrilla Arena, "50 años de Política social en México", Limusa, 1988, p. 166

21 Diario Oficial de la Federación, "Manual de Organización General de la Secretaria de Salud" publicado el 17 de agosto de 2003.

El 21 de enero de 1985 a través de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Salubridad cambia su nombre por Secretaría de Salud.²²

Consecutivamente el 25 de septiembre de 1996 se publica en el DOF, el “Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud en las 31 entidades Federativas”.²³

Un hecho importante en la evolución del SNS fueron las diversas adiciones y modificaciones a la LGS, publicadas el 15 de mayo de 2003 en el DOF²⁴ mismas que dieron paso al reconocimiento del derecho de los mexicanos a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud, comúnmente llamado *Seguro Popular*, con la finalidad de brindar atención médica a la población no asalariada.²⁵

Con la finalidad de cumplir con el mandato constitucional de brindar protección a la salud, el 8 de abril de 2016, la Secretaría de Salud en representación del Ejecutivo Federal, los titulares del IMSS y el ISSSTE firmaron el “Acuerdo Nacional hacia la Universalización de los Servicios de Salud”.

2.1 El Sistema Nacional de Salud (SNS)

El objetivo general SNS es llevar a cabo acciones encaminadas a atender las necesidades de salud de la población. Entre sus funciones está la de brindar servicio de salud a la población, atender problemas sanitarios y factores que causen daños a la salud, así como realizar tareas preventivas de atención acorde a la edad, sexo y factores de riesgo de las personas.²⁶

El SNS está conformado por dependencias y entidades de la administración pública, ya sea federal o local, personas físicas o morales, sectores sociales y privados, así como todas aquellas acciones que propicien la protección de la salud, de tal forma que se puede clasificar de la siguiente manera: ²⁷

- a) Sector Público.- Comprende dependencias y entidades de la Administración Pública (federal y local):

22 *Idem.*

23 *Idem.*

24 Diario Oficial de la Federación, “Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud”, publicado el 15 de enero de 2003.

25 Página electrónica de: Seguro Popular, “*Historia del Seguro Popular*”, en: <http://seguropopular.guanajuato.gob.mx/secciones/historia.html>

26 Ley General de Salud, Artículo 6°

27 Ley General de Salud, Artículo 5° , Título Segundo, Capítulo I

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
 - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
 - Petróleos Mexicanos (PEMEX)
 - Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)
 - Secretaría de Marina (SEMAR)
 - Instituciones que prestan servicio a la población:
 - Secretaría de Salud (SSA)
 - * Servicios Estatales de Salud (SESA)
 - * Seguro Popular de Salud (SPS)
 - * Programa IMSS Prospera (anteriormente IMSS Oportunidades)
- b) Privado.- Son todas aquellas personas físicas o morales que presten servicios de salud, dirigidos a toda la población con capacidad de pago.

Las fuentes de financiamiento del sector público (IMSS, ISSSTE, PEMEX, SEDENA, SEMAR) está conformado de manera tripartita: contribución gubernamental, del empleador, y de los trabajadores. Los beneficiarios son los trabajadores del sector formal, familiares de los trabajadores y los jubilados.²⁸

En el caso de las Instituciones que prestan servicios a la población (SPS, SSA, SESA, IMSS Prospera) el financiamiento proviene de recursos federales y estatales, y una parte por la cuota de recuperación, cubierta por los beneficiarios de acuerdo a un estudio socioeconómicos previo. Los beneficiarios son los trabajadores del sector informal y desempleados.²⁹

El financiamiento de los servicios de salud privados (aseguradoras, proveedores privados) atienden sólo a personas con capacidad de pago.

Los casos de duplicidad son comunes dentro del sistema de asegurados del sector público, se refieren a los casos en los que un individuo es beneficiario de dos o más servicios de salud, lo cual genera un gasto extraordinario para el Estado, así como un flujo constante de pacientes que va de un servicio médico a otro.

²⁸ Revista Salud Publica de México, Vol. 53, suplemento 2, 2011.

²⁹ Idem

Existe la posibilidad de que un derechohabiente del IMSS sea atendido en los SESA o el SPS y viceversa, o bien que sea beneficiario del IMSS y derechohabiente del ISSSTE al mismo tiempo, al igual que puede ser derechohabiente de cualquier institución pública antes mencionada y recurrir a servicios de salud privados si su capacidad de pago lo permite.

De acuerdo al análisis anterior, se supondría la existencia de una cobertura total de salud para la población, sin embargo, existen diversos factores que impiden que se brinde una atención médica integral, ya que no existe homologación en la prestación de los servicios médicos, es decir, cada Institución ofrece coberturas de enfermedades distintas, y atiende a sectores de la población distintos.

Prueba de lo anterior, es que el SPS a pesar de cubrir más de 250 intervenciones médicas, conforme al Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), al día de hoy no cubre artritis reumatoide, prótesis dentales, hemodiálisis o Lupus.³⁰

La fragmentación de la SNS provoca que la prestación del servicio médico, la capacidad operativa y eficiencia del gasto sea limitada; para contrarrestarlo es necesario conjuntar esfuerzos entre los prestadores de servicios de salud para establecer acciones concretas que permitan superar los retos epidemiológicos del envejecimiento poblacional.

Datos del Programa de Acción Específico “Atención del Envejecimiento 2013 -2018”, revelan que México no cuenta con información suficiente que refleje las necesidades reales de salud de los adultos mayores, además de que cada Institución posee un sistema de información distinto y en algunas ocasiones incompatibles entre ellos, lo cual impide una certera toma de decisión en esta materia.³¹

Con respecto a la cobertura de servicios de salud en México, se precisan los siguientes datos:

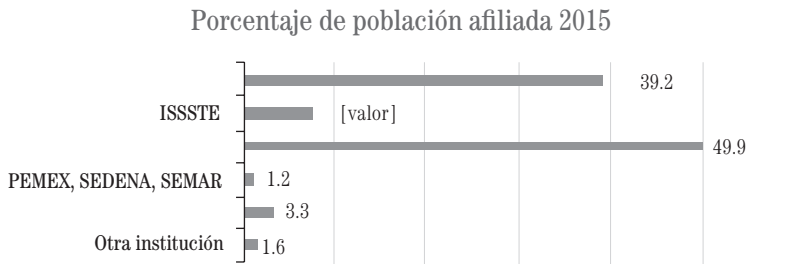
En 2015 la población total en México era de 119, 530, 753 millones; de acuerdo a la Encuesta Intercensal 2015 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el número de personas afiliadas a algún servicio de salud en este periodo fue de 98,224,540. Por lo tanto, 21, 306,213 personas carecían de servicios de salud.

30 Catálogo Universal de Servicios de Salud (Causes) 2016

31 Programa de Acción Específico “Atención del Envejecimiento 2013 -2018”, Secretaría de Salud, pp. 17

El porcentaje de personas afiliadas a alguna institución oficial de salud en 2010 era de 64.4%, mientras que en 2015 fue de 82.2%, es decir, hubo un crecimiento del 17.6% entre estos periodos.³²

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de personas afiliadas por institución:³³



Encuesta Intercensal 2015 .

*La suma de los porcentajes es mayor a 100% ya que existen personas con duplicidad de afiliación.

Como se puede observar, la mayor parte de la población se encuentra afiliada al Seguro Popular, seguido del IMSS y del ISSSTE.

Actualmente el Seguro Popular ofrece 287 intervenciones contenidas en el Catálogo Universal de los Servicios de Salud (CAUSES), de las cuales 27 son intervenciones de salud pública, 110 de atención de medicina general, familiar y especialidad, 7 odontológicas, 27 de urgencias, 49 de atención en hospitalización, y 67 de cirugía general.³⁴

A pesar de que el Seguro Popular ha incrementado paulatinamente el número de intervenciones, aún se circunscriben a la atención de operaciones básicas, es decir, no se ha logrado una cobertura total de enfermedades.

En el caso de las instituciones de seguridad social, se entiende que cubren la totalidad de los padecimientos, sin embargo, existen exclusiones en intervenciones de rehabilitación y provisión de prótesis u órtesis que por ley es proporcionada por causa de riesgo de trabajo.³⁵

El Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC) cubre 61 intervenciones del CAUSES de alto costo y 149 patologías del Programa de Segu-

32 Encuesta Intercensal 2015, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Principales Resultados, dirección de internet: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P> , fecha de consulta 6 de mayo de 2017

33 *Idem*

34 Catálogo Universal de Servicios de Salud (Causes), 2016, p. 37

35 Programa Sectorial de Salud 2013-2018 p.37

ro Médico Siglo XXI, el cual solo brinda atención médica a niños menores de cinco años, que no sean derechohabientes de alguna institución.³⁶

El Programa IMSS-PROSPERA se enfoca a atender las necesidades de salud de aquellos que no cuentan con seguridad social, enfatizando su labor en zonas marginadas y con condiciones de pobreza. Tiene presencia en 28 estados, y su población adscrita es de 20,481 localidades.³⁷

La cobertura, presupuesto y el tipo de beneficiario de cada institución son completamente diferentes, lo que provoca la fragmentación del sistema. En ocasiones el presupuesto asignado no es suficiente para cumplir con las expectativas de cobertura, ya sea por deficiencias de infraestructura, equipamiento, falta de recursos médicos, insumos y medicamentos, provocando rezagos en citas médicas y cirugías.

Por otra parte, se ha documentado sobre la ineficiencia en el uso del recurso, cifras presentadas en el Programa Sectorial de Salud 2013-2018, indican que el SNS tiene un gasto administrativo del 10% del gasto total, mientras que el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es de 4%, esto significa 2.5% veces más.³⁸

Uno de los principales problemas es la inexistencia de sistemas de información confiables lo que induce a duplicar funciones y servicios, entorpeciendo el aprovechamiento de economías.

El presupuesto asignado en 2016 para el ramo 12, disminuyó en un 4.9% en relación al 2015, tal y como se aprecia en la siguiente gráfica.³⁹

El incremento real a los programas presupuestales en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, fue únicamente para 5 de los 31 programas existentes, mismos que se mencionan a continuación:⁴⁰

1. Atención a la Salud.
2. Rectoría en Salud.
3. Prevención y Control del Sobrepeso, Obesidad y Diabetes.

36 Página electrónica de: Seguro Popular, en: <http://www.seguro-popular.gob.mx/index.php/servicios/seguro-medico-siglo-xxi/que-es-eñ-seguromedico-siglo-xxi-smsxxi>

37 Página electrónica de: IMSS Prospera, en: <http://www.imss.gob.mx/imss-prospera>

38 Programa Sectorial de Salud 2013-2018

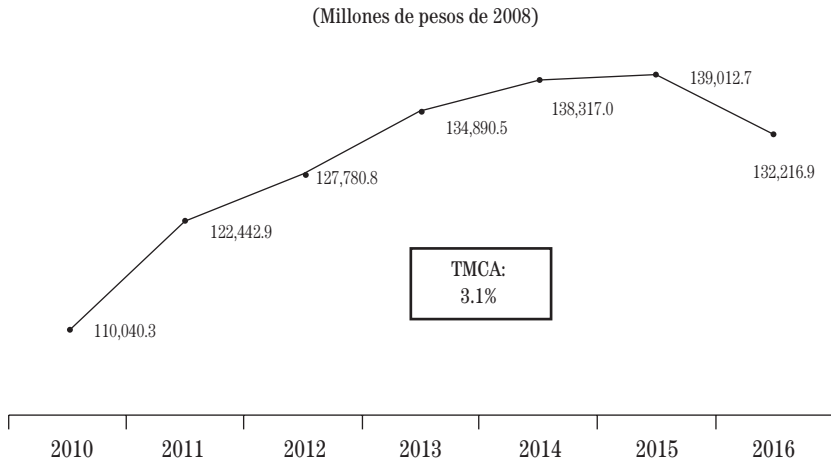
39 Nota Informativa, "Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, Recursos Asignados al Ramo 12, Salud", Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 21 de enero de 2016, p.4.

40 *Ibid*, p.5

4. Vigilancia Epidemiológica.

Por otra parte, en México el gasto de bolsillo en salud asciende a un poco más del 45% del total, lo que denota ineficiencia en el sistema de salud mexicano. La OCDE recomienda que el promedio de este gasto sea de 19% del total.⁴¹

Evolución del Presupuesto asignado al Ramo 12 "Salud", 2010-2016



Fuente: elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

2.2 El modelo de salud de México en comparación con otros países

a) México y Reino Unido

A pesar de que cada país tiene sensibles diferencias en su economía, demografía, morbilidad y mortalidad, el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C. (CIEP) realizó el siguiente comparativo:⁴²

41 Miguel A. González Block (Coordinador), *“Diagnóstico de los Retos al Sistema Nacional de Salud Universal”*, Fundación Mexicana para la Salud, Grupo de Pensamiento para el Análisis y Consenso sobre la Participación de la Sociedad y el Gobierno hacia la Cobertura Universal del Sistema Nacional de Salud, Primera edición, octubre 2015.

42 Alejandro Macías Sánchez, *“Gasto Público y Privado en el Sistema de Salud Mexicano”*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.

Reino Unido	México
Pretende proteger de manera universal	No ofrece protección universal.
Se financia a través del impuesto de toda la población.	Se financia a través de impuesto, cuotas de los trabajadores y empleadores.
Sistemas integrados con carácter general. Los servicios son de patrimonio y gestión del Estado.	Lo servicios son otorgados a través de instituciones de seguridad social (públicas), sector público y privados.
Personal médico es empleado público.	El personal médico pertenece a diferentes entidades, entre ellas al sector público.
Organización basada en la planificación poblacional y territorial de los servicios médicos.	No existe coordinación entre los sectores. Se duplican las actividades. Paquetes de servicios de salud diferentes, ineficiencia en el manejo de recursos.
La atención se basa en medicina de atención primaria o preventiva	Existe atención primaria, principalmente en el sector público e instituciones de seguridad social.
Existencia de listas de espera, a veces muy grandes	Listas de espera abundantes en el sector público

Fuente: “Gasto Público y Privado en el Sistema de Salud Mexicano”, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C.

De acuerdo al comparativo, Reino Unido, cuenta con una organización y planeación de servicios de salud, en tanto México no tiene una organización geográfica referencial, no hay coordinación entre los sectores, se duplican actividades, cada institución ofrece paquetes de salud diferentes, no hay eficiencia en el gasto, tiene grandes problemas en el primer nivel de atención, con una necesidad de reforzamiento de los programas preventivos para la población.

Como se puede observar Reino Unido cuenta con un modelo organizado con un enfoque hacia el primer nivel de atención o preventiva, no obstante llama la atención que cuente con listas de espera en ocasiones muy grandes.

Para lograr que México avance en la transformación del SNS y sea capaz de enfrentar los desafíos futuros del envejecimiento de la población, es inevitable homologar los servicios de salud que ofrece cada institución pública, así como eficientar el gasto y en su caso aumentar el presupuesto y disminuir el gasto privado.

b) México, Chile y Canadá

El Dr. Ciro Murayama Rendón en colaboración con connotados especialistas en el tema elaboraron un análisis profundo sobre las características del sistema de salud de estos tres países, entre las que resaltan las siguientes:

México

Una de las principales particularidades de este sistema es su fragmentación; la disparidad de las instituciones en cuanto a cobertura y prestación de servicio.

Como ya se ha mencionado anteriormente existen limitaciones de infraestructura, recursos humanos, calidad y efectividad en a la atención médica. La oferta de servicios no es acorde con las demandas de la población.

En México desde hace muchos años predominó la medicina curativa, dejando en segundo plano la preventiva, que de ser prioritaria impactaría directamente en la mejora de la calidad de vida de la población, y en la carga económica para el Estado.

Se debe reconocer que los tres niveles de gobierno han hecho un esfuerzo para fortalecer ciertas áreas a través de programas de detección y atención temprana de enfermedades crónicas, sin embargo, en gran parte de los casos, la percepción de la población sobre las instituciones de salud pública, aún sigue siendo negativa y con muchas demandas de salud no atendidas.

Como área de oportunidad el SNS lleva a cabo estudios y propuestas rumbo a un sistema universal de salud.

Chile

En el sistema de salud, la atención primaria se encuentra a cargo de los municipios, en tanto el nivel hospitalario del Ministerio de Salud, lo que ocasiona una fragmentación del sistema.⁴³

El financiamiento de los servicios de salud se hace a través del Impuesto al Valor Agregado (IVA). El gasto público de Chile está por encima del privado.⁴⁴

Con respecto al gasto público, se ha aumentado paulatinamente a partir de los 90's como una medida ante la falta de infraestructura, recursos y capital humano.⁴⁵

Las listas de espera están en un proceso de reducción por las transferencias de pacientes al sector privado, a pesar de que el costo es más elevado, lo que provoca un aumento en el déficit del sector público de salud.⁴⁶

43 *Ibid.*, p.162

44 *Ibid.*, p.176

45 *Ibid.*, p.170

46 *Ibid.*, p.173

Es importante resaltar que el sistema de salud de Chile se enfoca principalmente en la atención primaria con la intención de priorizar la medicina preventiva.

Canadá

Al igual que México su perfil demográfico se encuentra en vías de envejecimiento, lo cual incrementa las necesidades de atención de enfermedades propias de la edad.

El sistema de salud canadiense está integrado por un conjunto de seguros que cumplen con los siguientes principios: gestión pública (el seguro de salud debe ser administrado y gestionado sin fines de lucro), integralidad de los servicios, universalidad, accesibilidad, transferibilidad/portabilidad.⁴⁷

El financiamiento es un modelo mixto, es decir una aportación es pública a través del gobierno federal y los gobiernos provinciales por medio de los impuestos de los habitantes, y la otra es público/privada⁴⁸

Del total del gasto en salud, el 68.5% es del gobierno federal, el 1.4% le corresponde a la seguridad social, el 15.5% al servicio privado (gasto de bolsillo), en tanto el 12.9% a los seguros privados, un porcentaje menor, el 1.6 a otros.⁴⁹

Canadá invierte en investigación en salud pública, evaluación de tecnologías sanitarias y medicamentos.⁵⁰

La prevención y la atención primaria resultan ser prioritarias para este esquema de servicios de salud, se fortalece a los médicos familiares.⁵¹

Este tipo de esquema canadiense intenta reducir las desigualdades en salud, clasificando poblaciones vulnerables por nivel de ingreso, discapacidad, desempleo, razas étnicas.⁵²

El seguro de salud brinda cobertura en atención médica y hospitalaria, sin embargo, algunas especialidades como oftalmología, odontología, rehabilitación, podología y psicología no están cubiertas.⁵³

Chile y Canadá coinciden en la importancia de la prevención y atención primaria, elemento clave para disminuir los costos en salud, mejorar la calidad

47 *Ibid.*, p. 130

48 *Ibid.*, p. 136 -152

49 *Ibid.*, p. 137

50 *Ibid.*, p.152

51 *Idem*

52 *Idem*

53 *Ibid.*, p.151

de la atención, así como para una población más saludable. En México se ha hablado mucho sobre el fortalecimiento del primer nivel, sin embargo, el servicio aun cuenta con muchas deficiencias, largas listas de espera, insuficientes médicos de medicina familiar, falta de insumos, entre otras.

Chile intenta disminuir las listas de espera a través de la transferencia de pacientes al servicio privado, lo que podría ser un tipo de intercambio de servicios en el cual una institución le paga a otra un monto previamente acordado por brindar un servicio específico. México cuenta con algunos convenios de intercambio de servicios en áreas específicas, con una visión futura para la universalización.

En tanto Canadá, permite que los servicios de salud privados se hagan cargo de ciertas especialidades como oftalmología y odontología,

Las fuentes de financiamiento son diferentes en estos tres países. El gasto público es mayor que el gasto de bolsillo en Chile y Canadá, no así en el caso de México en donde el gasto de bolsillo representa el 45% ⁵⁴ del total de gasto en salud.

En definitiva, México tiene muchas carencias en comparación con los sistemas de salud de otros países, sin embargo, es necesario tomar en cuenta la experiencia internacional, retomar y replicar las mejores prácticas, para mejorar la atención médica de la población.

2.3 Los Adultos Mayores en México

México atraviesa un proceso de transición demográfica en la que intervienen diversos factores como la baja tasa de fecundidad y el incremento de la esperanza de vida.

En 2014 la población mayor de 60 años fue de 10.1 millones de personas, lo que representa el 11.7 por ciento de la población total.⁵⁵

De esta cifra, el 53.5% son mujeres y el 46.5% son hombres, lo cual indica una tendencia mayor de envejecimiento en la población femenina.⁵⁶

El problema tiende agudizarse, ya que, con ese dinamismo de crecimiento, el grupo podría llegar en el 2030 a 15.7 millones, en tanto que para el 2050

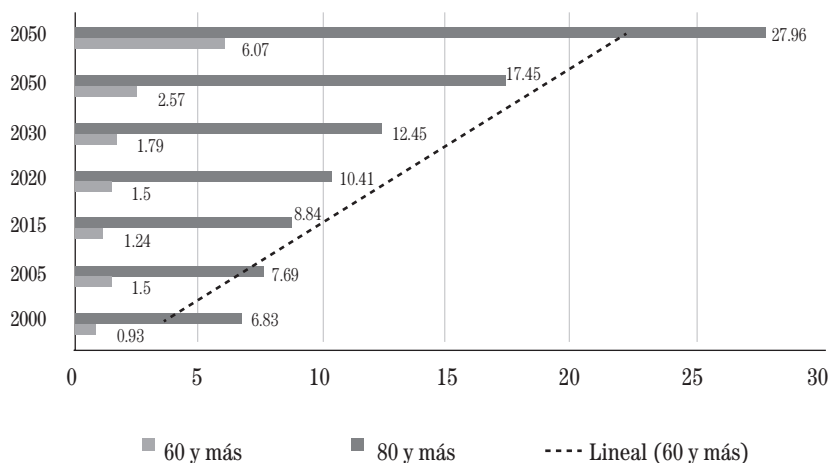
54 Matriz de Indicadores de Resultados: SHCP-SICUENTAS, Estado del ejercicio, Junio-Diciembre de 2014, Dirección General de Información en Salud, Secretaría de Salud, dirección de internet: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/fondoaportaciones_gobmx.html, fecha de consulta: 18 de abril de 2017

55 Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2015.

56 Programa de Acción Específico “Atención al Envejecimiento”, p.15

se proyecta que podría haber 29 millones de personas de la tercera edad, es decir el 30% de la población tendrá más de 60 años.⁵⁷

La siguiente gráfica muestra una proyección estimada del crecimiento poblacional para 2050:⁵⁸



Estimaciones realizadas por CENAPRECE, SSA y CONAPO

Como se puede apreciar, se prevé un acelerado crecimiento de la población mayor a 60 años, lo que implica una mayor demanda de los servicios de salud.

De acuerdo a la Encuesta Interseccional 2015, las entidades con mayor población de 65 años y más, fueron los siguientes:⁵⁹

Municipios / Delegaciones	Población mayor de 65 años	%
Iztapalapa, Ciudad de México	144,614	7.9
Guadalajara, Jalisco	138,867	9.5
Gustavo A. Madero, Ciudad de México	128,877	11.1
Puebla, Puebla	115,435	7.3
Ecatepec de Morelos, México	115,096	6.9

Continúa ...

57 *Idem*

58 Programa de Acción Específico "Atención al Envejecimiento", p. 26

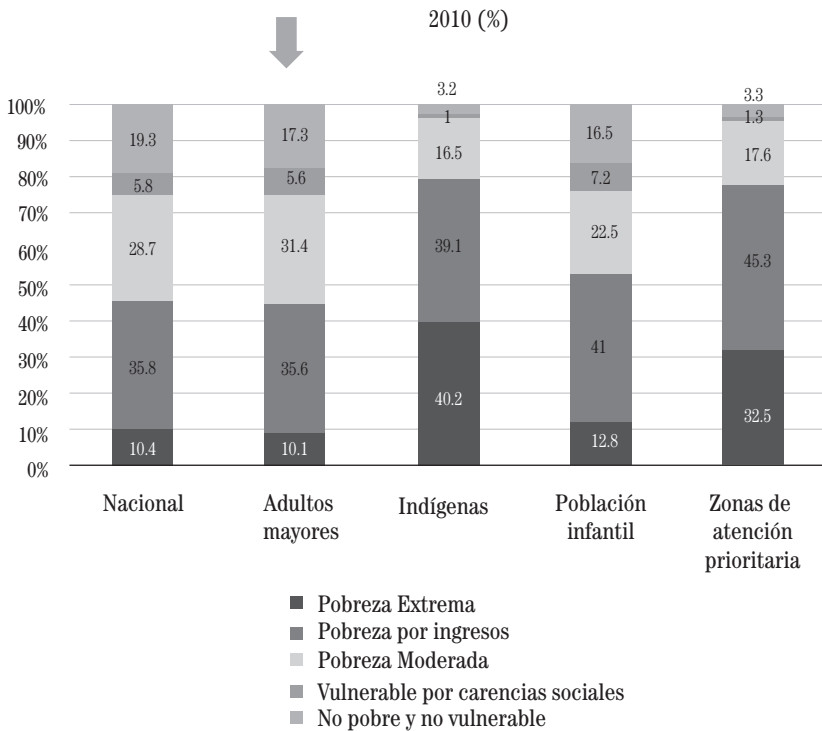
59 Encuesta Intercensal 2015, INEGI, dirección de internet: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>, fecha de consulta: 02 de febrero de 2017

Municipios / Delegaciones	Población mayor de 65 años	%
Monterrey, Nuevo León	112,356	10.1
Nezahualcóyotl, México	90,861	8.7
Zapopan, Jalisco	81,720	6.1

Existen determinantes importantes que influyen en la salud durante la vejez, uno de ellos es la pobreza. En la siguiente gráfica se muestra la situación de pobreza de los adultos mayores en relación a la población: ⁶⁰

Como se puede observar el 77% de los adultos mayores tienen algún tipo de pobreza, siendo el 5.6% vulnerable por carencias sociales. El porcentaje de pobreza de los adultos mayores se asemeja al porcentaje nacional.

A continuación se presentan datos generales sobre los adultos mayores:



⁶⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. p. 49.

a) Morbilidad

Las principales causas de enfermedad reportadas en 2012, en el grupo de 60 años y más, son las siguientes:⁶¹

Causas	Total	Tasa Por 100,000 habitantes
Infecciones respiratorias agudas	2.025.046	18.590
Infecciones de vías urinarias	650.727	5.97
Infecciones intestinales	518.392	4.759
Úlceras, gastritis y duodenitis	282.245	2.591
Hipertensión arterial	205.723	1.889
Diabetes mellitus, tipo 2	140.355	1.288
Gingivitis y enfermedades periodontales	87.421	803
Conjuntivitis	45.488	418
Otitis media aguda	43.002	395
Neumonías y bronconeumonías	40.940	376

A pesar de que la osteoporosis es un padecimiento asociado al envejecimiento y que merma de manera importante en la calidad de vida, éste no se incluye como parte de las 10 primeras causas de enfermedades, debido a que no es reportado a los sistemas de información.⁶²

Se estima que en 2015 se diagnosticaron 3 millones de casos de osteoporosis en adultos mayores. Las fracturas por fragilidad generan un deterioro en la calidad de vida, así como un costo económico para el sistema de salud.⁶³

Otro padecimiento que afecta a este grupo, son los trastornos mentales y del comportamiento, los cuales generan en la mayoría de los casos una discapacidad de dependencia con familiares o personas cercanas.

En 2012, del total de egresos hospitalarios en personas de 60 años y más por trastornos mentales y del comportamiento, 12.3% fueron trastornos depresivos, de los cuales el 16.8% se presentó en mujeres y el 7.5% en hombres.⁶⁴

Hay que señalar que existe poca o nula información sobre envejecimiento, pa-

61 Programa de Acción Específico “Atención al Envejecimiento 2013-2018” p.30

62 *Ibid.*, p. 51

63 *Ibid.*, p. 31

64 Boletín Informativo No. 26, “Estadística a propósito del Día Internacional de las Personas de Edad”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 26 de septiembre de 2014.

tologías y necesidades reales y sentidas de los adultos mayores.⁶⁵ Actualmente se realizan investigaciones en diversos sectores para atender estos vacíos de información, sin embargo, es insuficiente, y de difícil aplicación en el país⁶⁶

En congruencia con lo anterior, la Secretaría de Salud en coordinación con la OMS lleva a cabo encuestas epidemiológicas específicas para los adultos mayores para poder determinar cuáles son las necesidades específicas de este los mismos.⁶⁷

b) Discapacidad

La evaluación del estado funcional de los adultos mayores es un elemento importante que permite saber sobre el estado de salud de cada uno de ellos, de tal forma que se pueden planear políticas públicas con la finalidad de brindar servicios asistenciales, médicos y cuidados especializados para cada uno de ellos.

Una persona que padece alguna discapacidad significa que presenta algún tipo de limitación física, mental o cognitiva transitoria o permanente que le impide desarrollar sus actividades que se considera normal para un ser humano.⁶⁸

A partir de los 45 años de edad, la discapacidad tiende a incrementarse, alcanzando su cúspide alrededor de los 70 años, con un riesgo alto de experimentar un deterioro, por eso la importancia de establecer medidas preventivas para padecimientos frecuentes sobre la vejez.⁶⁹

Datos del Censo de Población y Vivienda 2010, indican que el 5.1% de la población padece alguna discapacidad, de los cuales el 46% de ellos son adultos mayores de 60 años.

La discapacidad en los adultos mayores implica un desgaste físico, emocional y económico, por lo cual es necesario enfocarse en programas de prevención y tratamiento a quienes padecen esta condición de vulnerabilidad.

c) Mortalidad

Las diez principales causas de mortalidad en personas de 60 años y más en 2012 son las siguientes:⁷⁰

65 Programa de Acción Especifico “Atención al Envejecimiento” 2013-2018” p.30

66 *Idem*

67 *Idem*

68 “Programa Sectorial de Salud 2013-2018” p.28

69 Programa de Acción Especifico, “Atención al Envejecimiento 2013-2018”, p.31.

70 *Idem*

Causas	Total	Tasa Por 100,000 habitantes
Diabetes mellitus	64,841	595.2
Enfermedad isquémica del corazón	57,552	528.3
Tumor maligno	48,972	262.1
Enfermedad cerebrovascular	24,315	223.2
Enfermedad hipertensiva	17,421	159.9
Cirrosis y otras enfermedades del hígado	16,280	149.4
Enfermedad pulmonar obstructiva	16,028	147.1
Infecciones de vías respiratorias agudas bajas	12,946	118.9
Nefritis y nefrosis	9,603	88.2
Accidentes	8,078	74.1

Fuente: Dirección General de Información en Salud.

En 2012 ocurrieron 602 mil muertes, de las cuales el 61.9% correspondió a personas de 60 años y más. De esta cifra el 18.7% de los fallecidos no tenían derechohabencia a los servicios de salud.⁷¹

d) Cobertura

En 2010 aproximadamente el 72% de los adultos mayores tenía afiliación a los servicios de salud, mientras que 27% de esta población no contaba con afiliación.⁷²

En ese mismo año datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) indicaba que del universo de adulto mayores con afiliación, el 46.8% estaban registrados de manera simultánea en dos o más instituciones de seguridad social.⁷³

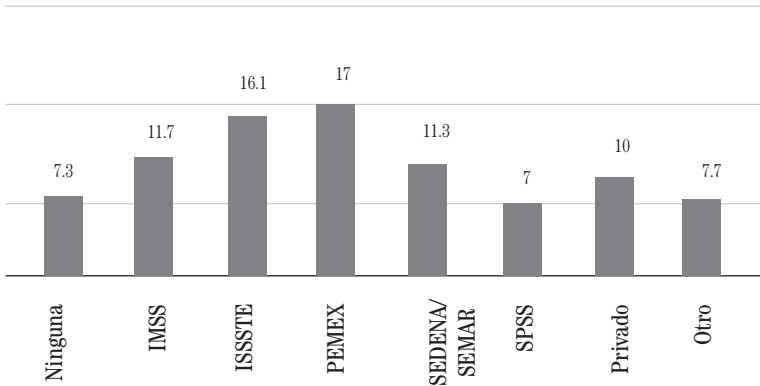
Del total de derechohabientes y beneficiarios de cada uno de los prestadores de servicios de salud, el porcentaje de adultos mayores en 2013 fue el siguiente:⁷⁴

71 Boletín Informativo No. 26, “*Estadística a propósito del Día Internacional de las Personas de Edad*”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 26 de septiembre de 2014.

72 *Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores*, Secretaría de Desarrollo Social, dirección de internet: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32261/Diagnostico_PAM_2013_1_1_.pdf p.22 , fecha de consulta: 14 de febrero de 2017

73 Programa de Atención al Envejecimiento, Secretaría de Salud, pp. 27

74 Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, “*Resultados Nacionales*”, Instituto Nacional de Salud Pública, 2012, dirección de internet: <http://ensanut.insp.mx/> fecha de consulta: 22 de mayo de 2017 p.119.



*Porcentaje de adultos mayores del total de beneficiarios y/o derechohabientes 2013

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, el 19.35% de los adultos mayores se atiende en consultorios de farmacias y consultorios privados, por lo cual es necesario reflexionar sobre el fortalecimiento el primer nivel de atención de las instituciones de salud públicas.

Es vital contar con información confiable sobre las necesidades reales y sentidas de los adultos mayores, para poder implementar políticas públicas específicas de atención.

Al respecto el 29 de agosto de 2016 se inauguró en la Ciudad de México la primera clínica geriátrica, con el objetivo de brindar atención integral para adultos mayores, colocándola como la primera en el país de su tipo.⁷⁵

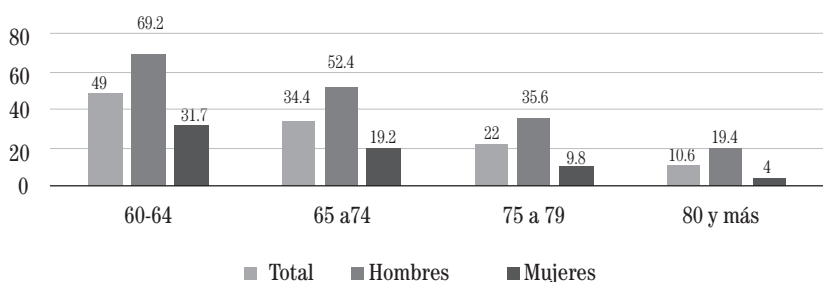
e) Ocupación

Datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), señalan que en el segundo trimestre de 2014, se reportó que la participación económica de los adultos de 60 años y más era de 33.7%, disminuyendo conforme avanza la edad.⁷⁶

75 Alejandro Cruz Flores y Laura Gómez Florez, "Cuenta la Ciudad de México con su primera clínica geriátrica" Periódico La jornada, 29 de agosto de 2016, dirección de internet: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/08/29/cuenta-ya-ciudad-de-mexico-con-su-primera-clinica-geri-atrica>

76 Boletín Informativo No. 26, "Estadística a propósito del Día Internacional de las Personas de Edad", INEGI.

Tasa de participación económica por grupo de edad y sexo, 2014



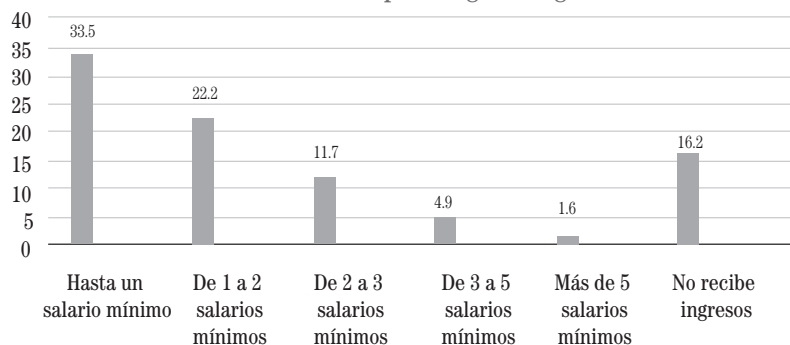
Fuente: INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2014. Segundo trimestre. Base de Datos.

En 2014, el 50.5% de los adultos mayores trabaja por cuenta propia, mientras que el 4.9% son trabajadores sin pago. El 35.5% son trabajadores subordinados, de los cuales el 49.2% no reciben algún tipo de prestación.⁷⁷

Una forma de poder percibir la vulnerabilidad de los adultos mayores es a través de un análisis del trabajo informal que desempeñan. Se estima que actualmente tres de cada cuatro adultos mayores, es decir el 74.3%, laboran bajo estas condiciones.⁷⁸

La siguiente gráfica representa el ingreso que reciben los adultos de 60 años y más, que laboran en la economía informal:

Distribución porcentual de los adultos mayores de 60 años ocupada de manera informal por rango de ingreso



Fuente: INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2014. Segundo trimestre. Base de Datos.

⁷⁷ *Idem*

⁷⁸ *Idem*

f) Pensionados

En muchos países desarrollados, la pensión o jubilación representan la principal fuente de ingreso durante la vejez.

En México existe un alto porcentaje de adultos mayores que no cuenta con una pensión o jubilación, actualmente los sistemas de seguridad social son insuficientes, aunado a la existencia de trabajadores informales, provocando que muchos adultos mayores se queden fuera de esta protección.⁷⁹

La Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) de 2013 indica que solo el 26.1% de los adultos mayores se encuentra pensionado, de los cuales el 35% son hombres y el 18.5% mujeres.⁸⁰

El 77.8% de las pensiones provienen del IMSS, en tanto que el 14.7% del ISSSTE y un 7.5% de otras instituciones.⁸¹

La siguiente tabla muestra la distribución porcentual de las pensiones recibidas por los adultos mayores de 60 años en 2013:⁸²

Tipo de jubilación	Total	Hombres	Mujeres
Jubilación o tiempo de servicios	40.9	47.3	30.6
Retiro, vejez o cesantía en edad avanzada	33.9	43.1	19.2
Viudez	17.5	0.1	45.3
Accidente o enfermedad de trabajo	3.6	4.7	1.9
Accidente o enfermedad sin relación con su trabajo	1.8	2.3	1.1
Otro	0.7	0.3	1.1

Fuente: INEGI-IMSS. Encuesta de Empleo y Seguridad Social, 2013. Base de Datos.

La pensión por retiro, vejez o cesantía en edad avanzada es 23.9 mayor en los hombres, sin embargo, la pensión por viudez es significativamente mayor en las mujeres.

Con respecto al acceso a servicios financieros entre la población de adultos mayores, la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF 2012), señaló

79 "Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores", Secretaría de Desarrollo Social, dirección de internet: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32261/Diagnostico_PAM_2013_1_.pdf fecha de consulta 30 de junio de 2017, p.52.

80 Boletín Informativo No. 26, "Estadística a propósito del Día Internacional de las Personas de Edad", INEGI.

81 *Idem.*

82 *Idem.*

que únicamente 30 de cada 100 personas mayores de entre 65 a 70 años que fueron entrevistados, reportaron tener alguna cuenta de ahorro, nomina, inversión y otra con alguna institución bancaria, la causa principal es que los ingresos son insuficientes.⁸³

Por otra parte, 66 de cada 100 personas de la misma edad que los anteriores, que tenían pensión o jubilación, contaban con acceso a servicio de las instituciones bancarias.⁸⁴

La Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), realizó un diagnóstico en el cual identifico los principales problemas que enfrentan los adultos mayores sin pensión / jubilación, entre los cuales se encuentran:⁸⁵

1. La desigualdad de cobertura de los sistemas de pensiones.
2. El limitado acceso a los servicios de salud de calidad, e ineficaces políticas preventivas, lo que provoca el adelanto al fin de la vida laboral, debido a enfermedades crónicas y/o discapacidad.
3. La baja remuneración debido a que desempeñan empleos de baja productividad.
4. Los hogares con adultos mayores sin ingresos por jubilación o pensión contributiva registran un ingreso corriente per cápita inferior en comparación con aquellos que si cuentan con esta fuente de ingresos.
5. Los adultos mayores que no cuentan con pensión ni jubilación provocan que en ocasiones ellos tengan que sustentar el pago de los gastos médicos derivados de las enfermedades propias de la vejez.
6. Los adultos mayores que no cuentan con pensión ni jubilación padecen de carencias sociales, como rezago educativo, acceso a los servicios de salud, seguridad social, vivienda, alimentación entre otros.

Para 2020 se estima que la proporción de adultos mayores de 65 años o más sin pensión ni jubilación disminuya a 64.7% y que para 2029 sea 61.2%.

83 “*Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores*”, Secretaría de Desarrollo Social, dirección de internet: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32261/Diagnostico_PAM_2013_1_.pdf, fecha de consulta 30 de junio de 2017 p.47.

84 *Ibid.*, p. 47

85 *Ibid.*, p. 52 -53

2.4 Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

El 25 de junio de 2002 se publicó en el DOF la “Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores” con la finalidad de garantizar el ejercicio de sus derechos a través de la regulación de diversos programas, instrumentos de la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios deben observar en la planeación y aplicación de la política pública nacional, así como del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

Con respecto al derecho a la salud, el inciso b de la fracción III del Artículo 5º de esta Ley, estipula que se debe garantizar el acceso a los servicios de salud, de conformidad con el Artículo 4º Constitucional.

El Artículo 18 especifica que le corresponde a las Instituciones Públicas del Sector de la Salud, garantizar a los adultos mayores el derecho a la prestación de servicios públicos de acuerdo con lo que establece el Artículo 33 de la LGS; así como recibir especial atención para el tratamiento temprano de enfermedades crónicas y neoplasias.

En relación a la atención médica especializada apunta que se deberán establecer áreas geriátricas en unidades médicas de segundo y tercer nivel de instituciones públicas y privadas.

La fracción XVI del Artículo 6º estipula que las instituciones educativas y de seguridad social deberán establecer las disciplinas para la formación en geriatría y gerontología para capacitación de especialistas para la atención de los adultos mayores.

Desde su publicación la Ley ha sido reformada en seis ocasiones, la última el 13 de diciembre de 2015, sin embargo, existen vacíos importantes tanto de aplicación como de protección de las necesidades específicas de este grupo vulnerable.

2.5 Programas y acciones dirigidas a los adultos mayores

Para los fines del presente trabajo, se presentan los programas y/o acciones más relevantes, con la finalidad de mostrar un panorama general sobre las medidas que se llevan a cabo en favor de este segmento de la población.

a) Programa de Acción Específico “Atención al Envejecimiento 2013-2018

Este Programa se encuentra bajo la rectoría de la Secretaría de Salud y alineado con el PND, así como el Programa Sectorial de Salud 2013-2018.

Pretende coordinar esfuerzos en los tres niveles de gobierno para poder dar respuesta a las necesidades de esta población. Entre sus estrategias se encuentran acciones de prevención, control, y atención de enfermedades de los adultos mayores.

Considera estrategias de costo-beneficio que ya han sido probadas, así como un sistema de aplicación enfocado en el primer nivel de atención; enfatizando la necesidad de contar con infraestructura y presupuesto adecuado para la consecución de las metas.

Durante el periodo de 2006-2012 se consolidó el Comité Nacional de Atención al Envejecimiento (CONAEN), así como de Comités Estatales de Atención al Envejecimiento de las Entidades Federativas (COESAEN).

Algunos problemas que enfrenta actualmente el Programa son:

- Insuficiencia de campañas de comunicación social sobre medidas preventivas para un envejecimiento saludable.
- Algunos padecimientos relevantes como la osteoporosis no están consideradas como parte de las 10 principales padecimientos de los adultos mayores.
- Falta de recurso humano capacitado.
- Desabasto de medicamentos.
- Deficiencia en los sistemas de referencia y contrareferencia.
- Falta de infraestructura especializada gerontológica.

b) Programas del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)

El INAPAM es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, rector en la política nacional a favor de las personas adultas mayores.

Los programas y servicios que lleva a cabo son: ⁸⁶

⁸⁶ Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores “Acciones”, dirección de internet: <https://www.gob.mx/inapam#acciones>, fecha de consulta 16 de junio de 2017

- Programa de empleo para adultos mayores.
- Programa “Tercera Llamada, Mi palabra vale por tres”, acción conjunta con la Secretaria de Desarrollo Social, de Economía, Fondo Nacional para el Apoyo a Empresas Sociales, por medio del cual se otorgan préstamos de entre 500 y 5 mil pesos para que los adultos mayores inicien o refuercen sus negocios,
- Programa “INAPAM va a tu barrio”, el cual a través de unidades médicas se acude a las zonas alejadas o marginadas para brindar asistencia jurídica, consulta médica y odontológica a los adultos mayores.
- Credencial de afiliación.
- A través de los 4 centros de atención integral ubicados en la Ciudad de México, brinda atención médica especializada, acupuntura, audiología, gastroenterología, odontología, oftalmología, ortopedia, psicóloga, entre otros, así como actividades académicas y culturales.
- Club de la Tercera Edad en los que se realizan actividades sociales, educativas, culturales, artísticas y deportivas.
- Acciones preventivas a través de seminarios, cursos y pláticas.
- Se otorga una Cartilla Nacional de Salud para Adultos Mayores, con la finalidad de llevar a cabo un registro básico de prevención y control de enfermedades.
- Capacitación para el trabajo y ocupación del tiempo libre.
- Enseñanza en manejo de cómputo.
- Asesoría jurídica.

c) Programa Pensión para Adultos Mayores (SEDESOL)

La Secretaria de Desarrollo Social a través de este programa beneficia a todas aquellas personas mayores de 65 años, que sean mexicanos y que no reciban pensión mayor a \$1,092.00 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo.⁸⁷

⁸⁷ Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2016”, 30 de diciembre de 2015.

Los tipos de apoyo son:

- Apoyos económicos directos.- Otorga \$580 pesos mensuales a los adultos mayores, y el pago de marcha por única ocasión a las personas nombradas como representantes por el beneficiario.
- Apoyo anual de hasta \$300 pesos, que incluye una tarjeta electrónica asociada a una cuenta bancaria, así como el apoyo para el mantenimiento y administración de las cuentas por un monto de hasta \$85.00 pesos por año.
- Se enfoca en la promoción de diversos temas como cuidado de la salud, desarrollo personal; con el fin de aminorar el deterioro de la salud física y mental.
- Se promueve la obtención de la Credencial del INAPAM, y el acceso a los servicios de salud del Seguro Popular con el objetivo de contar con algún tipo de protección social.

d) Programa Pensión Alimentaria-Gobierno de la Ciudad de México

Está orientado al beneficio de los adultos mayores de 65 años, que sean residentes de la Ciudad de México, la cual consiste en una pensión económica por un monto de \$1,049.25 mensuales que se depositan en una tarjeta plástica, con la cual el beneficiario puede comprar diversos productos y bienes en los centros comerciales autorizados.⁸⁸

e) Programas de las Instituciones de Seguridad Social

El ISSSTE cuenta con el Programa “Envejecimiento Saludable: Por un envejecimiento activo con calidad”, el cual a través de módulos gerontológicos brinda atención y orientación integral a los derechohabientes mayores de 60 años, con la finalidad de mejorar sus funciones físicas, mentales y sociales.⁸⁹

Por otra parte, cuenta con seis Casas de Día, las cuales fungen como espacio de convivencia, en donde se brindan diversos talleres, terapias y algunos servicios especializados como odontogeriatría.⁹⁰

88 Programa Pensión Alimentaria, dirección en internet: http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/incorporacion_al_padron_de_pension_alimentaria , fecha de consulta 2 de abril de 2017

89 Página electrónica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en: <http://www.gob.mx/issste/prensa/brinda-issste-a-los-adultos-mayores-atencion-integral-con-politica-incluyente> , fecha de consulta: 9 de junio de 2017

90 Página electrónica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en: <http://www.gob.mx/issste/articulos/casa-de-dia> , fecha de consulta: 7 de junio de 2017

Uno de los programas innovadores es “ISSSTE en tu Casa para el Adulto Mayor” el cual proporciona atención médica domiciliaria a los adultos mayores que así lo requieran.⁹¹

En algunas delegaciones del Instituto se ha implementado el Programa “ISSSTE Hospital en Casa”, el cual no está enfocado precisamente a los adultos mayores, ya que califican todos aquellos pacientes que por su padecimiento puedan seguir su recuperación desde su domicilio, con vigilancia y atención médica constante.⁹²

Por su parte, el IMSS tiene el Programa GeriatrIMSS, el cual pretende garantizar atención especializada y favorecer el envejecimiento saludable, así como capacitar profesionales de la salud en la materia.⁹³

También cuenta con el Programa de Atención Domiciliaria enfocado a los adultos mayores con un padecimiento crónico o en etapa terminal, permitiéndole continuar el tratamiento desde su hogar con vigilancia médica.

91 *Informe de Actividades 3 bimestre 2016*, Delegación Regional Poniente del ISSSTE.

92 *Idem*

93 Página electrónica del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), “*Geriatrics*”, en: <http://www.imss.gob.mx/salud-en-linea/geriatrimss>, fecha de consulta: 9 de junio de 2017

Capítulo III

Retos y perspectivas del Sistema Nacional de Salud y la atención de los adultos mayores

El incremento acelerado del envejecimiento implica prever políticas públicas asertivas que resuelvan la situación actual de los adultos mayores.

Se debe reconocer que el Sistema Nacional de Salud presenta múltiples deficiencias, aunado a las demandas de los adultos mayores, resultan insuficientes los recursos para atender las necesidades de salud, por lo que se debe hacer un análisis profundo del modelo de salud mexicano y establecer las bases de cambio con una visión a futuro.

No existe homologación en los sistemas de información de salud de las diferentes instituciones prestadoras de servicios de salud, lo que impide obtener datos estadísticos certeros.

La falta de infraestructura suficiente y adecuada para los adultos mayores es uno de los principales retos actuales y futuros.

Un análisis realizado por la Fundación Mexicana para la Salud menciona que en México se reporta un promedio de 7.53 millones de egresos de pacientes por año, lo que representa una tasa de 6.3 egresos por cien habitantes, cuando las necesidades reales requieren 13.8 millones egresos por año, equivalente a una tasa de 11.5 egresos por cada cien habitantes. Para 2030 podrían ser 14.5 egresos por cada 100 habitantes, con un total de 19.9 millones.⁹⁴

En este contexto, menciona que los servicios de salud tendrían que incrementar entre un 52% y 123% para atender las enfermedades crónicas no transmisibles actuales y las que se proyectan para 2030.

El estudio señala que el SNS ofrece 3.12 consultas por persona por año, mientras la OCDE indica que deben ser 4.7, por lo tanto hay un déficit de 195 millones de consultas por año, sobre las 375 millones que se ofrecen. Para 2030 se requerirá incrementar en un 33% las consultas.⁹⁵

94 Miguel A. González Block (Coordinador), *“Diagnóstico de los Retos al Sistema Nacional de Salud Universal”*, Prologo, FUNSALUD

95 *Idem*

Para poder incrementar las consultas, será necesario incrementar el personal médico, lo que implica que para 2030 se requerirían 748 mil médicos, es decir, 316 mil médicos adicionales.

En cuanto a la infraestructura hospitalaria señala que requiere incrementar 86% el total de camas para hacer frente las enfermedades crónicas actuales, es decir aumentar 160 mil camas a las 346 mil que ya existen, esto supone la construcción 1948 hospitales generales con 30 camas y 360 de especialidad⁹⁶

La proyección para 2030 indica que se tendrían que construir 2,408 hospitales generales y 445 hospitales de enfermedades.⁹⁷

Bajo este escenario es difícil imaginar la magnitud del desafío, si bien es cierto, difícilmente se podrá llegar a las metas propuestas por la OCDE, si se puede tomar medidas que permitan disminuir la brecha existente.

3.1 Pirámide poblacional y su proyección a futuro

México está en medio de una transición demográfica caracterizada por un descenso significativo de la mortalidad y la natalidad. La tasa de fecundidad en 1939 era de 6.1 hijos, mientras que en 2012 fue de 2.2 hijos.⁹⁸

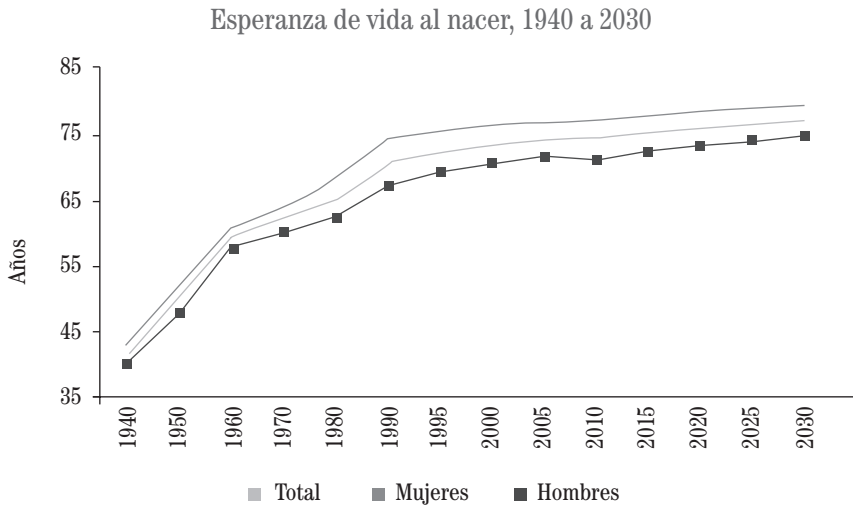
La esperanza de vida al nacer aumento de 41.5 en 1940 a 74.3 en 2012, lo cual es una consecuencia de los avances tecnológicos y médicos, así como de la mejora de la calidad de vida de las personas.⁹⁹

96 *Idem*

97 *Idem*

98 "Programa Sectorial de Salud 2013-2018" p. 23

99 *Ibid.*, p. 21



Fuente: INEGI 2009 y CONAPO 2013a.

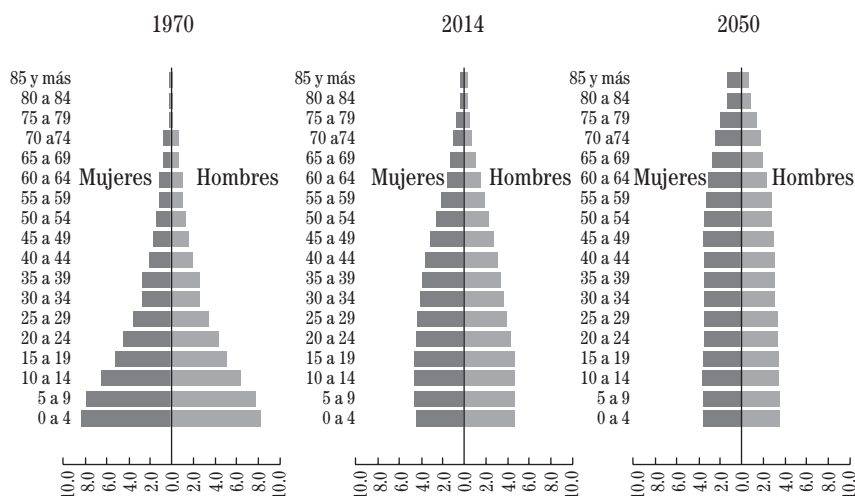
A pesar del aumento de la esperanza de vida, México aún no logra cumplir con las metas de los indicadores de la OCDE. La tasa de mortalidad infantil, o la mortalidad por cáncer cérvico uterino presentan una brecha grande entre estos indicadores; en este sentido es urgente reflexionar sobre las evidentes fallas del SNS en medicina preventiva y curativa que se brinda a la población en general y en lo particular a los grupos vulnerables como lo son los adultos mayores.¹⁰⁰

La siguiente gráfica publicada por el Instituto Nacional de las Mujeres muestra la estructura poblacional por sexo y edad desde 1970 y su proyección que podría alcanzar para el 2050.¹⁰¹

100 Ibid., p.22

101 “*Situación de las personas adultas mayores en México*”, Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), 2015, dirección de internet: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101243_1.pdf, fecha de consulta: 20 de junio de 2017, p.4.

Estructura de la población por sexo y edad



Fuente: INEGO, Censo General de Población y Vivienda, 1970. Inmujeres con base en CONAPO. Proyecciones de la Población 1990-2009 y 2010-2050.

En 1970 la base de la pirámide era muy amplia y por ende su cúspide angosta, mientras que para 2014 la pirámide presenta un abultamiento en el centro y una base estrecha, lo que indica una disminución de niños menores de 4 años. Para 2050 se prevé una pirámide con una cúspide angosta, con una base y centro similar, lo que indica un evidente aumento de adultos mayores.

La proyección estimada de población de adultos mayores de 60 de años para 2050 es la siguiente:¹⁰²

Población de 60 años y más.* Proyección 2010-2050

Año	Total
2010	10,055,379
2014	11,669,431
2050	32,427,179

*Ambos sexos.

Fuente: Inmujeres con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010 Consulta interactiva CONAPO, Proyecciones de la Población 2010-2050

102 Ibid., p. 6

En 2014 los adultos mayores de 80 años representaban el 15.1% en tanto para 2050 serán el 20%.¹⁰³

3.2 El Intercambio interinstitucional de servicios de salud como un elemento esencial para la consolidación de un sistema universal

El intercambio de servicios tiene como finalidad proporcionar atención médica oportuna, eficiente y de calidad, sin importar la afiliación y condición laboral de los beneficiarios y/o derechohabientes, por medio de intervenciones previamente convenidas que permite optimizar recursos de las instituciones de salud públicas.¹⁰⁴

Este esquema de intercambio se lleva a cabo por medio de convenios de colaboración, en los cuales se define con precisión y claridad las obligaciones de prestación y contraprestación de cada una de las partes, así como las tarifas e intervenciones a cubrir.

La Institución que brinde el servicio recibe una contraprestación económica, la cual deberá ser cubierta por la Institución de afiliación de la paciente, en caso de no contar con alguna, está ha sido cubierta por el Sistema de Protección Social en Salud.

Los esquemas actuales de intercambio de servicios de salud son los siguientes:

a) Convenio de Colaboración para el intercambio de servicios de emergencias obstétricas

El 28 de mayo de 2009 se firmó el Convenio para el intercambio de emergencias obstétricas entre la SSA, el ISSSTE y el IMSS.

El espíritu del convenio es brindar atención oportuna a mujeres en edad gestacional que presenten una emergencia obstétrica, sin cotos, sin discriminación y sin necesidad de estar afiliado a algún esquema de aseguramiento. De igual forma se brinda atención al recién nacido y/o neonato que presente una complicación derivado de un padecimiento de la madre.

En el caso de mujeres que no estén afiliadas a algún esquema de seguridad social, recibirán atención médica derivada de una emergencia obstétrica y

103 *Idem*

104 Manual de Lineamientos para el Intercambio de Servicios en el Sector Salud, Secretaría de Salud, dirección de internet: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16884/MANUAL_DE_LINEAMIENTOS.pdf

posteriormente serán afiliadas al Sistema de Protección Social en Salud de la entidad federativa correspondiente.

El intercambio financiero o “pago cruzado” de servicios se lleva a cabo conforme a lineamientos y acuerdos de cuotas establecidos previamente de común acuerdo entre las instituciones que forman parte del programa.

b) Acuerdo General de Colaboración para el Intercambio de Servicios

El 12 de mayo de 2011 se firmó el Acuerdo en el que participaron la SSA, IMSS, ISSSTE, la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), los Servicios de Salud Estatales de cada entidad federativa, los Institutos Nacionales de Salud, los Hospitales Generales “Dr. Manuel Gea González”, General de México, Juárez de México, los Hospitales Regionales de Alta Especialidad de Yucatán, Oaxaca, Bajío, Chiapas y Ciudad Victoria. El objetivo es fijar los lineamientos para el intercambio de servicios médicos, así como optimizar recursos e infraestructura, mejora la calidad en la atención médica, y brindar atención a grupos de población con padecimientos específicos.

Posteriormente el 2 de marzo de 2017 se firmó el Acuerdo General de Coordinación, en el que participa la SSA, el IMSS y el ISSSTE con la intención de establecer los lineamientos para el intercambio o prestación unilateral de servicios de atención entre las unidades médicas. Se determina el listado de intervenciones, tratamientos, servicios auxiliares de diagnóstico y tarifas para el intercambio de servicios, así como el procedimiento específico.

c) Acuerdo Nacional Hacia la Universalización de los Servicios de Salud

El 7 de abril de 2016 la SSA, IMSS, ISSSTE y los 32 estados de la República Mexicana, firmaron el “Acuerdo Nacional Hacia la Universalización de los Servicios de Salud” con la finalidad de lograr que la población tenga acceso efectivo y de calidad a los servicios de salud, independientemente de su edad, ubicación geográfica, condición económica, social o laboral.¹⁰⁵

Este acuerdo marco representa un avance importante de cooperación para lograr de forma gradual la portabilidad de la atención médica entre las 32 entidades federativas.

¹⁰⁵ “Acuerdo Nacional Hacia la Universalización de los Servicios de Salud”, Instituto Mexicano del Seguro Social, Secretaría de Salud, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dirección de internet: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/77385/ACUERDO_NACIONAL_FIRMADO_7_ABRIL_2016.pdf

En principio se acordaron 14 intervenciones que podrían ser parte del esquema de intercambio de servicios, las cuales son: cuidados intensivos de adultos (día estancia), cuidados intensivos pediátricos (día estancia), electroencefalograma, electromiografía, mastografía, potenciales evocados (visuales), pruebas de esfuerzo, rayos X, resonancia magnética, unidad de cuidados intensivos neonatales (prematurez), ultrasonido, atención del parto y puerperio fisiológico, cesárea, histerectomía.¹⁰⁶

Como parte de las intervenciones mencionadas en el párrafo anterior, no se incluyen los padecimientos recurrentes de los adultos mayores. Los estudios de gabinete que se incluyen son herramientas importantes para la prevención, detección y seguimiento de enfermedades, sin embargo, no se aborda directamente ninguna de las enfermedades que aquejan a los adultos mayores.

Con la finalidad de normar los criterios operativo –administrativos, se creó el Manual de Lineamientos para el Intercambio de Servicios en el Sector Salud el cual pretende estandarizar los mecanismos de operación del intercambio de servicios entre las unidades médicas.

Por otra parte, para ayudar a la coordinación entre las instituciones se creó la Comisión Interinstitucional para el Intercambio de Servicios, integrada por representantes de la Secretaría de Salud, de las entidades federativas, de la CNPSS, la Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad del ISSSTE y del IMSS con el objetivo de coadyuvar en las acciones, seguimiento y cumplimiento de los compromisos incluidos en los convenios específicos de cada entidad.

Derivado del Acuerdo que se menciona en el párrafo anterior, el 21 de abril de 2016 el Ejecutivo Federal a través de la SSA, el IMSS y el ISSSTE firmaron un Convenio con la finalidad de establecer los criterios generales para el intercambio de servicios de atención médica que aseguren el acceso efectivo a los servicios salud con calidad.

Como parte del Convenio las partes involucradas se comprometen a firmar convenios específicos para establecer esquemas para el otorgamiento de los servicios y su supervisión.

106 Página electrónica del IMSS, “Tenemos que universalizar los servicios de salud, Asegurar que todo mexicano tenga acceso efectivo a una atención médica de calidad”, Enrique Peña Nieto, Prensa, dirección de internet: <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201604/PresidenciaSalud>, abril 2016.

Es importante destacar que para que el intercambio de servicio pueda ser una opción viable, se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:¹⁰⁷

1. Suficiencia financiera entre las Instituciones de salud que participen en el Convenio.
2. Que exista oferta excedente en la prestación del servicio a ofrecer.
3. Homologación de los sistemas de costeo y por tanto unificación de tarifas.
4. Practicas costo-eficientes, mediante la comparación de los costos entre unidades médicas por tipología.
5. Infraestructura y equipamiento adecuado, así como optimizar su uso.
6. Asignación de presupuesto a la operación base al costo que tienen las intervenciones en salud para los Institutos participantes.

3.3 Propuesta de mejora para la atención de adultos mayores

1. Como primer paso es necesario la creación de un sistema informático compatible entre las instituciones del sector salud, que cuente con información confiable sobre la morbilidad, mortalidad y requerimientos específicos de los adultos mayores, para poder planear políticas públicas y programas de salud asertivos enfocados a sus necesidades reales.
2. Reforzar campañas de prevención en todos los ámbitos, a fin de que los adultos mayores puedan apostar en mayor medida a la medicina preventiva que les permita tener una vida saludable. Es importante implementar campañas de apego al tratamiento para el paciente que coadyuve al proceso curativo.
3. Retomando la experiencia internacional, es urgente fortalecer el primer nivel de atención para evitar la saturación del segundo y tercer nivel, así como para la reducción de listas de espera, y el mejor uso del recurso público.
4. Realizar una regionalización y georreferenciación adecuada de las unidades médicas conforme a la morbilidad y mortalidad de la población, específicamente de los adultos mayores.
5. Ampliar el Catalogo Universal de Servicios de Salud para cubrir con los requerimientos básicos de atención a los adultos mayores. así como fortalecer la infraestructura hospitalaria y médica.

107 Información obtenida de la subdirección de Aseguramiento de la Salud, Dirección de Finanzas, ISSSTE.

6. Establecer paulatinamente esquemas de intercambio de servicios entre instituciones del sector salud para poder avanzar en la conformación de un sistema universal de salud capaz de cubrir las necesidades actuales y futuras de una población en vías de envejecimiento, así como a contribuir

Para lograr el intercambio de servicios se debe crear un sistema de costos confiable y homologado entre las instituciones, ya que en la actualidad no todos los padecimientos se encuentran costeados, además de la disparidad existente como consecuencia de la diferencia de procesos en el sistema.

Por otra parte, se debe crear un sistema de costos confiable y homologado entre las instituciones, ya que en la actualidad no todos los padecimientos se encuentran costeados, además de la disparidad existente como consecuencia de la diferencia de procesos en el sistema.

7. Es imprescindible establecer mecanismos claros que permitan garantizar la transparencia de recursos y rendición de cuentas. Ajustar los indicadores para evaluar el desempleo de las unidades médicas.
8. Se propone crear un Fondo Nacional para la Asistencia de los Adultos Mayores, en el cual por Ley deban participar la Federación, los estados y los municipios, el cálculo de sus aportaciones debe ser en función del universo de personas de edad avanzadas y las condiciones financieras que prevalezcan en cada caso.
9. Es recomendable asegurar una partida presupuestal anual, calculada en torno al número de adultos mayores que no cuentan con algún tipo de servicio médico.
10. Reestructurar el INAPAM y dotarlo de mayores atribuciones para manejar el presupuesto a que se hace mención en el punto anterior, a fin de ampliar los servicios a los adultos mayores.
11. Unificar y consolidar todos los programas existentes para apoyar a los adultos mayores para evitar duplicidad de padrones, corrupción y proselitismo político; de esta manera se tendrán impactos más contundentes.

Conclusiones

Primera. Una explicación directa al problema, se encuentra en la falta de planeación económica y social, basada en la evolución demográfica para atender a los diferentes estratos de población conforme a sus necesidades.

Segunda. Por mandato constitucional el Estado debe otorgar acceso a servicios básicos de salud, por lo cual es necesario visualizar los escenarios futuros de la estructura de la población, sus clases sociales y sus requerimientos específicos.

Tercera. En un ambiente de restricciones presupuestales y grandes rezagos sociales es indispensable contar con una adecuada planeación económica, ya que sin ella los adultos mayores pasan desapercibidos en un entorno de grandes necesidades de atención de salud.

Cuarta. La reducción de tasas de natalidad y el aumento de la esperanza de vida como consecuencia de los avances de la ciencia médica, prevén una proyección futura de un aumento considerable de adultos mayores y por tanto una mayor demanda de servicios médicos.

Quinta. Actualmente el Estado no ha diseñado políticas públicas integrales, suficientes y totalizadoras que resuelvan de fondo la subsistencia de las personas de la tercera edad, capaces de afrontar los retos futuros.

Sexta. Derivado de las proyecciones demográficas, se prevé un impacto económico importante para las instituciones públicas de salud, así como para el fondo de pensiones.

Séptima. Los adultos mayores que carecen de pensión o jubilación suelen tener limitado acceso a los servicios médicos, lo cual merma en la salud y aumenta el gasto de bolsillo para sustentar las enfermedades propias de la vejez.

Octava. A pesar de los diversos programas para los adultos mayores, aún existe un considerable sector de la población que no cuenta con algún tipo de servicio médico.

Novena. Las disimilitudes y desigualdades de las instituciones públicas de salud, no permiten una atención integral, oportuna y de calidad para los

adultos mayores, prueba de ello son las múltiples intervenciones que no se encuentran incluidas como parte de la prestación del servicio.

Décima. La falta de infraestructura e insumos para la atención médica de los adultos mayores, así como la falla o inexistencia de modelos geronto-geriátricos impiden que la atención médica sea acorde a los padecimientos propios de su edad.

Décima primera. La inexistencia de sistemas de información confiables de las instituciones de salud pública, ocasiona la duplicidad de funciones y servicios, dificultando el aprovechamiento de economías de escala.

Décima segunda. La fragmentación actual de los servicios de salud limitan la capacidad operativa y eficiencia del gasto y la prestación del servicio, lo cual tiene las siguientes implicaciones:

- Incertidumbre sobre quién es responsable de la atención médica en un marco de alta rotación laboral.
- Dificultad para establecer relaciones de largo plazo entre el médico y la familia, lo que es fundamental en un sistema basado en la prevención.
- Dobles o múltiples coberturas con repercusiones para las instituciones públicas y las mismas personas.
- Duplicidad en el financiamiento público
- Alto gasto administrativo

Décima tercera. El gasto público en salud no es suficiente para resolver las demandas de salud de la población de adultos mayores, lo que provoca que el gasto de bolsillo ascienda al 45% del total de gasto.

Décima cuarta. Los esquemas de intercambio de servicios representan una herramienta importante para las instituciones públicas de salud, ya que permite brindar atención médica a la población sin importar la situación laboral o afiliación, además de coadyuvar al mejor uso de los recursos y aprovechar economías. El Paquete propuesto de intervenciones propuesto en el Acuerdo Nacional Hacia la Universalización de los Servicios de Salud, no incluye algún padecimiento específico de los adultos mayores.

Décima quinta. Es evidente que el Estado está obligado a formular políticas públicas avanzadas que tengan como propósito atender las necesidades de atención a la salud de los adultos mayores, de forma eficaz, oportuna y sistemática, ya que las existentes son parciales en cuanto al universo a atender y padecimientos a cubrir.

Fuentes de consulta

Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dirección de internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, fecha de consulta: 15 de enero de 2017.

Ley General de Salud, dirección en internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_010616.pdf, fecha de consulta: 25 julio de 2016.

Ley de Asociaciones Público Privadas, dirección de internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_210416.pdf, fecha de consulta: 18 de abril de 2017

Ley de los Derechos de las Personas Adultos Mayores, dirección de internet: http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/Documentos_Inicio/Ley_2014.pdf , fecha de consulta 25 de enero de 2017.

Ley del Seguro Social, dirección de internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_121115.pdf , fecha de consulta 25 de enero de 2017.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dirección de internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE_240316.pdf , fecha de consulta: 2 de marzo de 2017

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dirección de internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm> , fecha de consulta: 14 de enero de 2017.

Ley de Planeación, dirección de internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan.htm>, fecha de consulta: 15 de diciembre de 2016

Obras consultadas

Martha Peláez, Ferrer Lues Marcela, “*Salud pública y los derechos humanos de los adultos mayores*”, Acta Bioethica, vol. VII, núm. 1, Universidad de Chile, 2001, en: www.redalyc.org/articulo.oa?id=55470111. p.143-155.

- Carmelo Mesa Lago. “*Old-age security and health care for the poor in Latin American and the Caribbean*”, Paper presented at the Conference on Social Protection and Poverty, Inter American Development Bank, 1999.
- John Eric, Paul H. Stuart, “*Encyclopedia of Social Welfare History in North America*”, Sage, Estados Unidos 2015.
- James Wilkie, *La Revolución Mexicana (1910-1976), Gasto federal y cambio social*”, Fondo de Cultura Económica, 1967. p.198.
- Alberto Palloni, Encuesta sobre salud, bienestar y envejecimiento Centro de Demografía y Salud y Envejecimiento Universidad de Wisconsin-Madison y Organización Panamericana de la Salud. 2002.
- Santiago Zorrilla Arena, “*50 años de política social en México*”, Limusa, 1988, p.166.
- Miguel A. González Block (Coordinador), “*Diagnóstico de los Retos al Sistema Nacional de Salud Universal*”, Fundación Mexicana para la Salud, Grupo de Pensamiento para el Análisis y Consenso sobre la Participación de la Sociedad y el Gobierno hacia la Cobertura Universal del Sistema Nacional de Salud, Primera edición, octubre 2015.
- Alejandro Macías Sánchez, “*Gasto Público y Privado en el Sistema de Salud Mexicano*”, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.

Otras fuentes consultadas

- Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, dirección de internet: <http://pnd.gob.mx/> , fecha de consulta 18 de marzo de 2017
- Pograma Sectorial de Salud 2013 – 2018, dirección de internet; http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326219&fecha=12/12/2013 , fecha de consulta 18 de marzo de 2017
- Manual de Lineamientos para el Intercambio de Servicios en el Sector Salud, Secretaría de Salud, dirección de internet: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16884/MANUAL_DE_LINEAMIENTOS.pdf , fecha de consulta 15 de marzo de 2017
- Organización Mundial de la Salud*, dirección de internet: www.who.int/about/es/ , fecha de consulta 22 de enero de 2016
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Economicos*, “*Mejores Políticas para una Vida Mejor*”, dirección de internet: <http://www.oecd.org/centrode-mexico/publicaciones/salud.htm> , fecha de consulta 22 de enero de 2016
- Folleto Informativo No. 31 “*El Derecho a la Salud*”, 2008, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Organización Mundial de la Salud.

- Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud, 2015, Organización Mundial de la Salud, dirección de internet: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/186466/1/9789240694873_spa.pdf , fecha de consulta 18 de marzo de 2017
- Programa de Acción Atención al Envejecimiento, puede ser consultado en <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/envejecimiento.pdf> , pp. 13
- “*Envejecimiento y Salud*”, Organización Mundial de la Salud, dirección de internet: <http://www.who.int/ageing/ageing-infographic-2015-es.pdf?ua=1> fecha de consulta: 28 de enero de 2017
- “*Envejecimiento y Ciclo de Vida*”, Organización Mundial de la Salud, dirección de internet: <http://www.who.int/ageing/about/facts/es/> , fecha de consulta: 22 de febrero de 2017
- Magda Yadira Robles Garza Oscar Flores Torres. “*Las personas adultas mayores y el derecho a la protección de la salud*”. Una visión desde México. Revista Electrónica Iberoamericana, Vol. 8, n° 2. 201. 1988. Puede ser consultada en: <http://www.urjc.es/ceib/>
- Diario Oficial de la Federación, “Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud”, publicado el 15 de enero de 2003.
- Página electrónica de: Seguro Popular, “*Historia del Seguro Popular*”, en: <http://seguropopular.guanajuato.gob.mx/secciones/historia.html>
- Revista Salud Publica de México, Vol. 53, suplemento 2, 2011.
- Encuesta Intercensal 2015, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Principales Resultados, dirección de internet: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P> , fecha de consulta 6 de mayo de 2017
- Matriz de Indicadores de Resultados: SHCP-SICUENTAS, Estado del ejercicio, Junio-Diciembre de 2014, Dirección General de Información en Salud, Secretaría de Salud, en: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/fondoaportaciones_gobmx.html
- Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2015.
- Página electrónica de: Seguro Popular, en: <http://www.seguro-popular.gob.mx/index.php/servicios/seguro-medico-siglo-xxi/que-es-eñ-seguromedico-siglo-xxi-smsxxi>
- Página electrónica de: IMSS Prospera, en: <http://www.imss.gob.mx/imss-prospe>
- Nota Informativa, “*Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, Recursos Asignados al Ramo 12, Salud*”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 21 de enero de 2016, p.4.
- Boletín Informativo No. 26, “*Estadística a propósito del Día Internacional de las Personas de Edad*”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 26 de septiembre de 2014.

Boletín Informativo No. 26, “*Estadística a propósito del Día Internacional de las Personas de Edad*”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 26 de septiembre de 2014.

Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores”, Secretaría de Desarrollo Social, dirección de internet: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32261/Diagnostico_PAM_2013_1_.pdf p.22 , fecha de consulta: 14 de febrero de 2017

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, “*Resultados Nacionales*”, Instituto Nacional de Salud Pública, 2012, dirección de internet: <http://ensanut.insp.mx/> fecha de consulta: 22 de mayo de 2017 p.119.

Alejandro Cruz Flores y Laura Gómez Florez, “*Cuenta la Ciudad de México con su primera clínica geriátrica*” Periódico La jornada, 29 de agosto de 2016, dirección de internet: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/08/29/cuenta-ya-ciudad-de-mexico-con-su-primer-clinica-geri-atrica>

Boletín Informativo No. 26, “*Estadística a propósito del Día Internacional de las Personas de Edad*”, INEGI.

Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores”, Secretaría de Desarrollo Social, dirección de internet: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32261/Diagnostico_PAM_2013_1_.pdf fecha de consulta 30 de junio de 2017, p.52.

Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores “*Acciones*”, dirección de internet: <https://www.gob.mx/inapam#acciones> , fecha de consulta 16 de junio de 2017

Diario Oficial de la Federación, “*Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2016*”, 30 de diciembre de 2015.

Programa Pensión Alimentaria, dirección en internet:

http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/incorporacion_al_padron_de_pension_alimentaria , fecha de consulta 2 de abril de 2017

Página electrónica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en: <http://www.gob.mx/issste/prensa/brinda-issste-a-los-adultos-mayores-atencion-integral-con-politica-incluyente> , fecha de consulta: 9 de junio de 2017

Página electrónica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en: <http://www.gob.mx/issste/articulos/casa-de-dia> , fecha de consulta: 7 de junio de 2017.

“*Informe de Actividades 3 bimestre 2016*”, Delegación Regional Poniente del ISSSTE.

Página electrónica del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), “*Geriatrics*”, en: <http://www.imss.gob.mx/salud-en-linea/geriatrimss>, fecha de consulta: 9 de junio de 2017

Acuerdo Nacional Hacia la Universalización de los Servicios de Salud”, Instituto Mexicano del Seguro Social, Secretaría de Salud, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dirección de internet: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/77385/ACUERDO_NACIONAL_FIRMADO_7_ABRIL_2016.pdf

Página electrónica del IMSS, “*Tenemos que universalizar los servicios de salud, Asegurar que todo mexicano tenga acceso efectivo a una atención médica de calidad*”, Enrique Peña Nieto, Prensa, dirección de internet: <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201604/PresidenciaSalud>, abril 2016.



La figura

de caución como una herramienta
en la prevención del manejo
de recursos económicos

Maestro Rolando Exiquio Treviño Alba

Introducción

El presente trabajo, tiene la finalidad de hacer la propuesta de que si se considera dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la figura de caución, entonces serviría como una garantía tanto para el propio Gobierno, como para quienes somos gobernados, ya que con esto estaríamos dando certeza y confiabilidad al actuar de nuestros gobernantes en el sentido de que, si por alguna razón, estos no cumplen con su cometido en el cargo al que fueron designados por mayoría o si hubiese algún desvío de recursos o faltante o simplemente no sean aplicados en su totalidad para lo que fueron asignados, entonces sea aplicada la caución en aras de resarcir el daño ocasionado y con esto asegurar que esos recursos sean reintegrados a donde correspondan y se reasignen en primer lugar, al destino para el que fueron enviados, de no ser así, asignarlos a alguna otra obra o programa social que se esté desarrollando dentro de la demarcación en donde ocurrió el incidente.

Yo pienso que sería de mucha utilidad este tipo de acciones, ya que por un lado, nuestras autoridades tendrían que apegarse al actuar debido conservando así su buena presencia, aunado a ello, la ciudadanía podría realizar una evaluación más concreta de este actuar y con ello, darle el impulso y la confianza necesaria al gobernante, de buscar otra opción dentro de la Administración.

Tratar de recuperar al máximo los recursos que por algún motivo hayan sido desviados, mal utilizados, no invertidos en su objetivo específico, y darle mayor confiabilidad a las personas que lo aportan, llevando a efecto la caución a la que los servidores públicos estarán sujetos, por falta del cumplimiento de sus deberes, por negligencia o impericia en el desempeño de sus funciones.

Este tema se justifica ya que desde mucho tiempo atrás he venido viendo el actuar de los personajes que gobiernan nuestro país, y la impresión y opinión que tengo de esta actuación, no es bien vista ya que genera un descontento.

Pienso que esta propuesta, llevará a la reflexión a muchos de estos actores, ya que servirá de herramienta para dejar en la invulnerabilidad en lo más posible, a los proyectos e inversiones que manejan nuestros gobernantes.

Es aquí en este punto, donde se requiere que se ganen nuevamente la confianza de la gente, que vuelvan a creer en las instituciones con el buen actuar, el buen gobierno, la transparencia, la honestidad y desde luego con la rendición de cuentas y buenas acciones, que favorezcan a su persona.

Con esta acción que propongo, se aportará un elemento vital que servirá de detonante para aquellos personajes quienes se propongan a la tarea de continuar en sus puestos.

Como planteamiento del tema, si bien es cierto, la mayoría de los recursos económicos que reciben todas las administraciones sean Federal, Estatal y Municipal son empleados en pagar nóminas, también hay recursos económicos que se destinan para desarrollar obras y también son destinados para brindar a la población bienes y servicios de mayor calidad, coadyuvando así, al bienestar de cada comunidad y procurando el bien común de esta.

La acción que se propone, tal vez no ha sido aplicada a este tipo de personas, sin embargo, si es aplicable a personas que tienen bajo su responsabilidad o manejan recursos económicos como lo es en las Instituciones bancarias, los tesoreros y a los contratistas de la Administración Pública en el desarrollo de alguna obra.

Incluir o adicionar la figura de Caución en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dará más certeza tanto al mandatario como a la comunidad a la que sirve, de que tiene que dar buenos resultados durante su estancia, asegurando en todo tiempo, el cabal cumplimiento de su gestión al estar al frente de su administración, evitando con esto, ser objeto de represalias y malas interpretaciones por parte del público en general.

Cabe señalar que para la integración del trabajo de Tesina se establecieron los siguientes objetivos:

- Definir el concepto de Caución
- Revisar el Marco Jurídico que regula la responsabilidad de los Servidores Públicos.
- Identificar los mecanismos de control y evaluación del ejercicio de los recursos públicos a través de la Declaración Patrimonial, Declaración de Intereses y la Declaración Fiscal.

- Proponer como herramienta de evaluación del Servidor Público, la Figura de Caución.

Por otra parte, la hipótesis que me condujo a la investigación es, que actualmente algunos servidores públicos se han visto envueltos en escándalos de malversación de fondos públicos, los cuales y como en la mayoría de los casos, quedan impunes ante la ley.

Ante ello, considero que al incorporar la figura jurídica de la “Caución” como se lleva a cabo en materia de quienes manejan recursos (cajeros, Gobiernos frente a contratistas, tesoreros, etc.), luego entonces, se reducirá el riesgo del desvío de los recursos públicos y que el destino de éstos, llegue al final del objetivo para el que fueron planeados.

Como preámbulo de lo anterior, tenemos el Artículo 134 Constitucional que en su primer párrafo a la letra dice: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”¹

En virtud de que este trabajo de investigación por Tesina parte de una idea personal, se ha integrado como estudio de caso, y su desarrollo se puede analizar en los tres apartados que la conforman, sin dejar de señalar la introducción del mismo, las conclusiones y los documentos consultados.

1.- Conceptualización de la Caución, aquí se presenta el concepto jurídico, y sus alcances dentro del Derecho Administrativo, Disciplinario y Fiscal así como algunos aspectos de relevancia.

2.- Elementos de la Caución, en este apartado se comentarán los elementos que forman parte del seguro de caución y las disposiciones que enmarcan el actuar de los Servidores Públicos en el Artículo 108 de nuestra Constitución Política, así mismo, los diferentes tipos de Responsabilidades que se establecen y las Instituciones que aplican la caución.

3.- El Servidor Público de elección popular en el manejo de recursos económicos, por último se mencionarán las atribuciones que les faculta dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así mismo, las funciones que deben de cumplir dentro de su encargo encomendado y la ética que deben practicar en su actuar.

1 Artículo 134 Constitucional, dirección en internet: www.diputados.gob.mx/inicio, fecha de consulta: 23 de mayo de 2017.

Capítulo I

Conceptualización de la Caución

Como se ha señalado en la introducción, es importante tener muy claro lo que significa el término que se pretende examinar, ya que esto representa una valiosa oportunidad de prevenir el mal manejo de recursos económicos dentro de la Administración Pública.

El término caución viene de cautela, buscar seguridad personal o patrimonial. Caucionar significará tomar precaución, precaver cualquier daño. Una caución será la que se otorga para eximir a otro de alguna obligación. Según Rafael de Pina caución es la seguridad que una persona da a otra que cumplirá lo pactado, prometido o fundado, cualquier forma de garantía de las obligaciones.

“Un seguro de caución, por otra parte, es un contrato de seguro a través del cual la compañía aseguradora asume la obligación de abonar una indemnización al sujeto asegurado por los daños que éste experimente si el tomador del seguro (es decir, el contratante) no cumple el acuerdo que asumió con el asegurado en cuestión.”² Por lo general un seguro de caución se establece, si una de las partes que intervienen en un contrato le exige a la otra una garantía para asegurarse que cumplirá con las obligaciones que adquiere. Con este tipo de caución, si la contraparte no asume su obligación, lo hace la aseguradora.

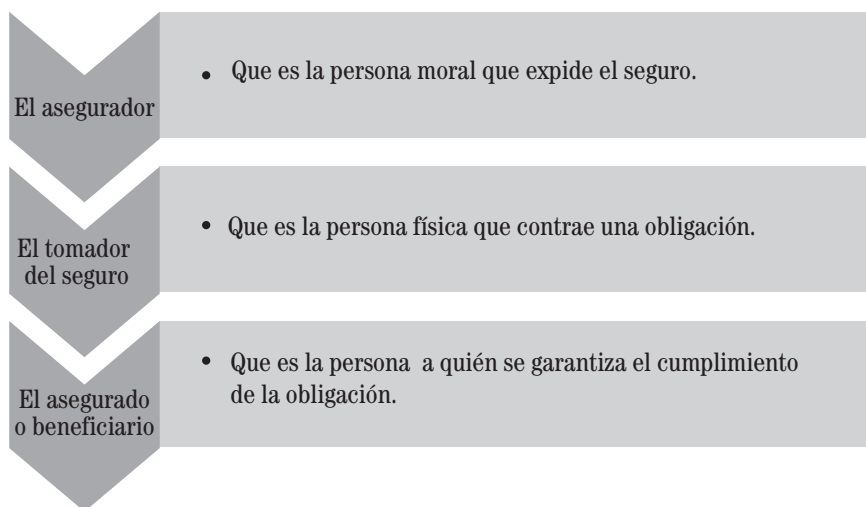
Caución es un concepto novedoso en nuestra legislación y debemos ser puntuales en dejar por sentado que la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas y la Ley sobre el Contrato de Seguro, son razonablemente audaces. En efecto, el llamado seguro de caución, no es un seguro, es una garantía. Rompe con el concepto tradicional de seguro, inclusive, con el concepto de seguro de caución tradicional consagrado en muchas legislaciones.

El seguro de caución es el seguro que garantiza al acreedor de una obligación el resarcimiento de los daños que puede provocar su incumplimiento. Por el

2 Diccionario de la Real Academia” dirección en internet: <http://definición.de/caución/>, fecha de consulta: 09 de julio de 2016.

seguro de caución, el asegurador, garantiza al asegurado el cumplimiento de las obligaciones contractuales o legales del tomador del seguro.

En el seguro de caución intervienen tres partes claramente diferenciadas:



Ahora bien, cuando hablamos de seguros, nos viene a la mente los elementos que lo caracterizan así como la terminología clásica que se emplea en su contexto, atendiendo a la doctrina que orienta los artículos de la Ley, que no conceptualizan, sino que solo describen sus elementos básicos.

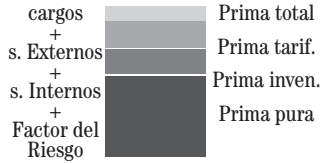
Tal es así, que la Ley Sobre el Contrato de Seguro señala: “por el contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato.”

Más allá de esta descripción, nos interesa destacar los elementos que particularizan y le dan vida a estos contratos:³

3 Ley Sobre el Contrato de Seguro”, dirección en internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcs.htm>. Fecha de consulta: 18 de julio de 2016.



La persona y/o la institución



La prima
Prestación del asegurador
Resarcir el daño.



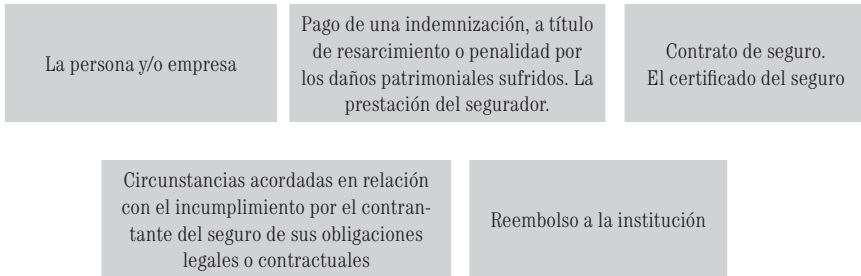
El riesgo



El siniestro

De estos elementos, el riesgo resulta esencial, entendido como la amenaza de daño que se hará o no realidad. Esto es lo que conocemos como la eventualidad, prevista en el contrato y que llamamos: “suceso dañoso, futuro e incierto”.

Mientras, en las normas que nos ocupan, a donde se incorpora la figura jurídica del seguro de caución, tampoco se conceptualiza, solo se describe describiéndose los elementos siguientes:



Seguro de Caución

Como se puede observar, si bien los primeros elementos enunciados del seguro de caución tienen identidad con los generales del seguro, (persona e indemnización), hay una distinción en el aspecto esencial que diferencia a las figuras que darán pauta para dar un trato especial al seguro de caución. Esta diferencia la encontramos en el “riesgo”.

En el seguro de caución no podremos hablar de “riesgo”; primero atendiendo a su génesis y segundo, atentos a la letra de la “Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas”. Debemos hacer notar que dentro de la descripción que se hace del seguro de caución, no se encuentra el concepto de “eventualidad”, ligado intrínsecamente al concepto de “riesgo”.

La esencia y motivo que origina el surgimiento o descripción del seguro de caución, la encontramos en la necesidad de resarcir los daños que tuvieren lugar derivado del incumplimiento de obligaciones legales o contractuales.

1.1 Naturaleza como concepto jurídico

Cuando surge el tema de cumplimiento o incumplimiento de obligaciones, entonces debemos enfocarnos a las figuras o instrumentos jurídicos que tienen como propósito dar certeza y confianza respecto de que, las responsabilidades asumidas o compromisos contraídos por una persona frente a otra, serán debidamente satisfechos, quedando encuadrados en el entorno de la materia de garantías.

Así las cosas, recordemos que las garantías siempre dependerán de una obligación primaria, principal o preexistente, y éstas serán exigibles cuando el deudor de la obligación incurriere en incumplimiento, buscando de esta forma resarcir el daño o simplemente pagar si el deudor no lo hace.

Es de observar que la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, lo califica como “garantía”, incluso antes de llegar a su descripción.

En el Artículo 17 asienta en la parte conducente: “Los contratos de seguro de caución y de fianza serán admisibles como garantía ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y ante las autoridades locales.”⁴

El Artículo 18 habla de “Las pólizas y certificados en que se formalicen los contratos de seguro de caución y de fianza que sirvan como garantía ante la Administración Pública Federal.”⁵

Toma sentido entonces, la descripción que se hace sobre el seguro de caución relacionándolo con el incumplimiento de obligaciones y la calificación que se hace de él como una figura de garantía; situación que refuerza además al ser puesta en equivalencia con lo que se conoce como la reina de las garantías, la fianza.

4 Art. 17 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, dirección en internet: <http://www.diputados.gob.mx/Leyesbiblio/ref/lcs/htm>. Fecha de consulta, 23 de julio de 2016.

5 Art. 18 de la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, dirección en internet: <http://www.diputados.gob.mx/Leyesbiblio/ref/lcs/htm>. Fecha de consulta, 23 de julio de 2016.

Por otra parte, la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas citada, prevé que para el seguro de caución sólo aplique la prescripción por dos años, mientras que para la fianza aplicarán por tres años la prescripción y la caducidad.

En cuanto a la obligación de constitución de garantías de recuperación, para la fianza si es obligatorio y no lo será para el seguro de caución.

Una novedad incorporada por la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas comentada, es la relativa a la idea de fortalecer el principio indemnizatorio, agilizando el pago de garantía, instrumentando mediante acuerdo de las partes -asegurado, contratante y asegurador-, plasmando puntualmente en el certificado del seguro de caución, los cuáles serán los elementos que acreditarán el incumplimiento de la obligación y por ende el pago de la garantía, sin que en este segundo momento, se requiera la intervención o participación del contratante, y en su caso, este, el contratante, tendrá la obligación de recuperarle a la aseguradora y mantener acción en contra del asegurado.

Para la caución, ocurre el evento hipotético previsto y estipulado y tienes que pagar, y es lo debido; mientras que para la fianza, no puede pagar lo indebido.

1.2 Su aplicación en el Derecho Administrativo, Disciplinario y Fiscal

Las medidas cautelares contra la administración han sido definidas por la doctrina en reiteradas oportunidades.

A continuación se detallan algunas de las más destacadas.

- Las medidas cautelares son actos procesales del órgano judicial adoptados en el curso de un proceso, o previamente a él, a solicitud del interesado para asegurar bienes o pruebas y mantener una situación de hecho.
- Como anticipo de una garantía judicial de la defensa de la persona.
- Y de los bienes y para no tornar ilusorias las sentencias judiciales.

De este modo se ha entendido que la decisión cautelar es una verdadera decisión jurisdiccional, valorativa de las circunstancias de hecho y de derecho aparentes al momento de su dictado, reclamada como reacción inmediata y provisional, tendiente a superar el peligro de la pérdida o el perjuicio de pruebas, cosas, personas o derechos, que pudiera resultar de la eventual o concreta desigualdad de las partes en orden a la disposición de aquéllas desde el origen de un conflicto sometido a decisión judicial y hasta el momento de su composición efectiva.

Según Podetti, son “actos procesales del órgano jurisdiccional adoptados en el curso de un proceso de cualquier tipo o previamente a él, a pedido de interesados o de oficio, para asegurar bienes o pruebas, mantener situaciones de hecho o para seguridad de personas o satisfacción de sus necesidades urgentes; como un anticipo que puede o no ser definitivo, de la garantía jurisdiccional de la defensa de la persona y de los bienes para hacer eficaces las sentencias de los jueces.”⁶

En definitiva, podemos definir las medidas cautelares procesales como aquellas de carácter precautorio que cumplen la función de significar un anticipo asegurativo de la garantía jurisdiccional, para impedir que el derecho cuyo reconocimiento se pretende obtener por medio del proceso, pierda su virtualidad o eficacia hasta el pronunciamiento de la sentencia definitiva.

El derecho disciplinario: comprende el conjunto de normas, sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo.

6 Humberto Antonio Podetti, dirección en internet: https://es.wikipedia.org/wiki/Humberto_Antonio_Podetti, fecha de consulta 25 de agosto de 2016.

Capítulo II

Elementos de la Caución

Legendariamente se creyó que el seguro de caución era una especie del seguro de crédito; sin embargo, la doctrina ha roto este paradigma al considerar que ambos seguros constituyen el denominado “seguro de crédito” cubriendo riesgos diferentes y operando distintamente. Mientras el seguro de crédito cubre el riesgo de insolvencia, el seguro de caución cubre el riesgo de incumplimiento, no obstante que el objeto asegurado es el mismo.

Esta clase de seguro ha tenido un desarrollo significativo en los últimos tiempos como consecuencia de la dinámica económica de los mercados privados, públicos e internacionales que exigen solvencia y suficiente a quienes quieren operar en ellos.

Así, se convierte en una herramienta útil para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas frente a terceros, sean estas entidades públicas o empresas privadas, ya que, las entidades crediticias prefieren que sus acreedores ofrezcan liquidez para cubrir sus obligaciones y obtener un pago expedito, contrariamente a la usanza de antaño, de contar con el respaldo de los bienes patrimoniales de los deudores, ello por los riesgos y demoras que esta última práctica implica.

Esta circunstancia ha posesionado la figura del “seguro de caución” frente a otras alternativas de garantía, permitiendo, además, al deudor optimizar los recursos financieros propios o de su empresa favoreciendo su capacidad crediticia.

En las dos últimas décadas el seguro de caución ha venido desempeñando una función social importante en algunos países de Latinoamérica, especialmente, en lo que se refiere a la administración pública. De hecho, las diferentes normatividades de contratación estatal incluyen este seguro como garantía admisible en sus diversas modalidades que agrupan una variedad de supuestos concretos como manejo de anticipos, cumplimiento y calidad de obras y servicios, pago de tributos y operaciones aduaneras. También es usado frecuentemente a favor de particulares para garantizar el cumplimiento de obligaciones contractuales o legales.

Antecedentes de la caución en la Administración Pública Venezolana

Tomando en consideración la interpretación amplia de funcionario público, aunado a que el personal contratado ejerce una función pública cuando desempeña funciones que impliquen el manejo, custodia y salvaguarda de recursos públicos a las que se refiere el artículo 161 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público se considera que dicho personal está obligado prestar caución ante la Oficina de Auditoría Interna correspondiente.

SUJETOS OBLIGADOS: Los funcionarios públicos encargados de la administración y liquidación de ingresos nacionales o de la recepción, custodia y manejo de fondos o bienes públicos.

Artículo 161 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de la República de Venezuela.- “Los funcionarios encargados de la administración y liquidación de ingresos nacionales o de la recepción, custodia y manejo de fondos o bienes públicos, prestarán caución antes de entrar en ejercicio de sus funciones, en la cuantía y forma que determine el reglamento de esta Ley.”⁷

La caución se constituye para responder de las cantidades y bienes que manejen dichos funcionarios y de los perjuicios que causen al patrimonio público por falta del cumplimiento de sus deberes o por negligencia o impericia en el desempeño de sus funciones. En ningún caso podrá oponerse al ente público perjudicado la excusión de los bienes del funcionario responsable.

Se tienen establecidas dos categorías de funcionarios públicos como sujetos obligados a prestar caución:

- a) “Los funcionarios encargados de la administración y liquidación de ingresos nacionales de los órganos y entes del sector público, es decir los que se encargan de efectuar los cálculos y emitir las planillas de liquidación por los conceptos a que hubiere lugar, quienes tienen la responsabilidad de velar por la recaudación y su correspondiente entrega al Tesoro Nacional.
- b) Los funcionarios responsables de las unidades administradoras integrantes de la estructura para la ejecución financiera del presupuesto de gastos (Art. 51 del Reg1 LOAFSP), la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público que serían los ordenadores de compromisos y pagos quienes tienen a su cargo las operaciones de

7 La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de la República de Venezuela, Gaceta oficial No. 38.198, hoja 31, de fecha 31/may/2005.

ejecución presupuestaria, es decir, los funcionarios responsables de las unidades administradoras de los órganos y entes de que se trate.”⁸

Obligación de prestar caución Artículo 37

“Los funcionarios encargados de la administración y liquidación de ingresos nacionales de los órganos y entes del sector público, deberán prestar caución suficiente, de conformidad con el artículo 161 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, hasta por la cantidad de ciento cincuenta unidades Tributarias (150 U.T.), constituidos por empresas de seguros debidamente inscritas ante la Superintendencia de Seguros.

Obligación de prestar caución Artículo 52

Antes de entrar en el ejercicio de sus funciones, los funcionarios a que se refiere el artículo anterior prestarán caución ante la Auditoría Interna del respectivo órgano, hasta por una suma equivalente a ciento cincuenta unidades tributarias (150 U.T.), mediante la constitución de garantías otorgadas por una institución bancaria o compañía de seguros domiciliada en el país, de reconocida solvencia.”⁹

2.1 Elementos esenciales y particulares del Seguro de Caución

A) Elementos esenciales:

El Interés

Sostiene Barrés Benlloch¹⁰ que el interés del asegurado es que se cumpla la obligación de dar, hacer o no hacer que existe entre las partes. Por ejemplo, en un contrato de ejecución de obra, es claro que el interés asegurado es el del de que la obra llegue a buen fin. Nos encontramos, sin embargo, con el siguiente inconveniente: el sujeto titular del interés asegurado no es quien contrata el seguro, sino que el obligado a contratar el seguro o tomador del seguro, es el propio contratista de la obra. Se asegura, por tanto, el cumplimiento de la obligación de dar, hacer o no hacer que corresponde al tomador.

8 Memorandum N° 04-00-262 del 24 de mayo de 2006, hoja 349, Función Pública, Dictámenes años 2005-2006 – No. XIX, consulta electrónica del 5 de agosto de 2016.

9 Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de la República de Venezuela sobre el Sistema Presupuestario. Barrés Benlloch, Ma. Pilar. Seguro de Caución: ¿garantía personal o modalidad aseguradora?- Colección Jurisprudencia práctica. N° 52. Editorial Tecnos S.A. 1993. Pág. 18.

10 Barrés Benlloch, Ma. Pilar. Seguro de Caución: ¿garantía personal o modalidad aseguradora?- Colección Jurisprudencia práctica. N° 52. Editorial Tecnos S.A. 1993. Pág. 18.

El Riesgo

Es otro de los elementos esenciales del seguro, en tanto el contrato de seguro tiene como finalidad, prevenir o reparar las consecuencias patrimoniales negativas que desencadenará el siniestro en caso de ocurrir.

El contrato de seguros, tal como sostiene J.J Garrido y Comas,¹¹ nace para prevenir las consecuencias patrimoniales que puedan derivarse de la realización de un hecho futuro e incierto. El riesgo, entonces, es la posibilidad de ocurrencia de un evento dañoso, por lo que cada contrato de seguro individualiza y delimita el riesgo cubierto, ya sea a través de las condiciones generales o particulares de la póliza.

Este elemento presenta las siguientes características:

a) Incierto

La cualidad esencial del riesgo es la incertidumbre respecto de si el evento previsto se verificará o no. Sostiene Garrigues,¹² que el seguro consiste en poner lo seguro en lugar de lo inseguro.

b) Posible

La ocurrencia del riesgo no debe contrariar a las leyes de la naturaleza y tampoco suponer un hecho prohibido por la ley o las buenas costumbres.

c) Futuro

El riesgo asegurable es, por regla general, un acontecimiento futuro respecto del momento de la contratación del seguro. Si al momento de celebrar el contrato de seguro, el riesgo ya se había verificado o no existía, el contrato será nulo.

d) Ajeno a la voluntad de las partes

El evento debe ser extraño a la voluntad del asegurado y del beneficiario. Dicha independencia no implica la creación del riesgo, ya que muchas veces es el asegurado quien se somete voluntariamente al riesgo, creándolo para su persona con el consentimiento del asegurador, que asume la cobertura del riesgo (ej. pilotos de prueba).

11 Garrido y Comas, J. J. El contrato de Seguros. 1954. Pág. 146.

12 Garrigues, J. Op. cit. Pág. 252 (T. IV)

El daño

El daño es en sede del contrato de seguros, la lesión de un interés económico en general de carácter irreversible. No es claro, a diferencia de lo que sucede en otras modalidades aseguradoras, que en el seguro de caución se produzca un daño definitivo susceptible de resarcimiento. Partiendo de la correlación habitual entre riesgo, siniestro y daño; la identificación del incumplimiento como riesgo cubierto conduciría a verificar si dicho incumplimiento es el siniestro y si éste produjo daños.

En la mayor parte de los contratos de seguros, el riesgo cubierto se resuelve en la posibilidad de que se verifique la lesión irreversible de un interés económico (ej. incendio de un inmueble). Aún entre los seguros de patrimonio, en los que es relevante la lesión del patrimonio por el nacimiento de una deuda (como la derivada de la responsabilidad civil), se afecta a la riqueza material.

En el seguro de caución se observa que no es fácil encontrar cuál debe considerarse como lesión irreversible.

Así, muchos autores sostienen que cualquier incumplimiento del deudor configura un daño susceptible de ser resarcido, aún el simple retraso en la verificación de la prestación originaría un daño que podría ser indemnizado a través del seguro; dependerá, tal como se expresó, de la precisión con que las pólizas se redacten.

B) Elementos particulares del Seguro de Caución:

Estos elementos son, los que realmente dan la certeza a los que lo solicitan, de que se cumplirá lo pactado.



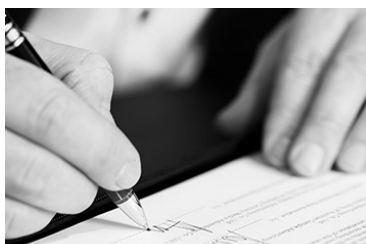
La indemnización

- El principio indemnizatorio supone que el contrato de seguros es una forma moderna de neutralizar las consecuencias de los perjuicios.



El derecho de recobro o reembolso

- Presenta particular interés, en el seguro de caución, el denominado derecho de recobro o reembolso que posee el asegurador frente al tomador por aquellos pagos que hubiere realizado al asegurador con motivo del seguro.



Documentación en el Seguro de Caución

- La solicitud, la proposición, la póliza y el aval.

2.2 El Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se enfoca o refiere a las Responsabilidades de los Servidores Públicos y, procura dar una visión sistemática del tratamiento que da a las Responsabilidades de los mismos a través de los diferentes tipos de responsabilidad que establece: administrativa, política, penal y civil.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el

Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los ayuntamientos, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.¹³

Pirámide modelo para ubicar la figura de “Caución”



13 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas y adiciones consulta electrónica del 4 de enero de 2016. Cámara de Diputados página www.diputados.gob.mx

Como se observa en la pirámide anterior, la figura de la “caución” aplicada al servidor público, le da garantía al propio estado, al ciudadano, al servidor público que aspira a una reelección, así mismo, restablece el deber ser del servidor público.

Marco de actuación del Servidor Público

Transparencia



El servidor público debe presentar su manifestación tres de tres.

Certeza



El perfil del servidor público, debe ser inspitrador.

Confianza



El servidor público, debe mostrar carta de antecedentes no penales y de no inhabilitación.

Compromiso



El servidor público, debe apegarse siempre a su Código de Ética.

Legalidad



El servidor público, debe apegarse a un marco de actuación legal.

Patrimonio



El servidor público, se debe de identificar con el interés común y no causar daño.

Si bien, tenemos una Constitución Política que marca los lineamientos que deben seguir los servidores públicos en su quehacer, cabe mencionar que no todos son leales y se conducen con honestidad, pues hemos tenido casos muy nombrados en los que, algunos servidores públicos han sido mencionados por su actuar no muy honesto y, han sido objeto hasta de persecución.

2.3 Instituciones que aplican la Caución

Las Instituciones que aplican la caución en México son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Fiscal y Administrativo y en general es una herramienta para las empresas que, por necesidades legales o contractuales, necesitan garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas frente a terceros, ya sean las administraciones públicas, organismos oficiales o empresas privadas.

También tenemos a las instituciones bancarias, quienes aplican este tipo de herramienta a las personas que manejan efectivo y/o valores dentro de estas.

Por otra parte a quienes instruyan a consejeros o directivos relevantes de la Institución de que se trate, la toma de decisiones o la ejecución de operaciones en la propia Institución o en las personas morales que ésta controle. Para estos efectos, se entenderá por directivo relevante, al director general de las Instituciones, así como a las personas físicas que, ocupando un empleo, cargo o comisión en aquéllas, o en las personas morales que controlen dichas Instituciones o que adopten decisiones que trasciendan de forma significativa en la situación administrativa, financiera, técnica, operaciones o jurídica de la Institución de que se trate o del Grupo Empresarial al que ésta pertenezca.

Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.¹⁴

14 Artículo 134 Constitucional, dirección en internet: www.diputados.gob.mx, consulta electrónica del 23 de mayo de 2017.

Capítulo III

El Servidor Público de elección popular en el manejo de recursos

Para los efectos de las responsabilidades a que alude el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por las violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”¹⁵

3.1 Atribuciones

Así mismo, tenemos la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en la cual se explican ampliamente los principios y los sujetos de responsabilidad administrativa, así como las obligaciones en el servicio público.

Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público:

ARTICULO 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas

15 El Servidor Público, dirección en internet, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/5.pdf>, consulta el 30 de agosto de 2016.

en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

ARTÍCULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
- VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

- XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

- XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

- XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

- XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;
- XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;
- XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;
- XIX-A. Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, y en el supuesto de que se decida no aceptar o no cumplir las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, fundándola y motivándola en términos de lo dispuesto por el Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- XIX-B. Atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en términos del Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- XIX-C. Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Nacional Electoral y cualquiera de sus órganos, conforme lo establezca la legislación electoral aplicable, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información

que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales;

- XIX-D. Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos;
- XX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XXI. Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;
- XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;
- XXIII. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y
- XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.¹⁶

¹⁶ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dirección en internet: <http://www.diputados.gob.mx/Leyesbiblio/ref/lcs/htm>. Fecha de consulta 4 de septiembre de 2016.

Como se dijo anteriormente, la percepción de la sociedad en cuanto a la actuación de los personajes políticos ha venido a menos, ya que se siente defraudada con las acciones que se les imputan a lo largo de su administración y más aún, cuando dejan el cargo al que fueron postulados.

3.2 Funciones

A todo servidor público, le es encomendado un servicio o actividad el cual debe cumplir con la mayor diligencia, no pudiendo realizar algún acto u omisión que implique suspensión o deficiencia del mencionado servicio, o que el mismo se lleve a cabo con abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.

Todo servidor público debe formular y ejecutar legalmente los planes, programas y propuestas que forman parte de su competencia, se formulen y ejecuten de manera legal, cumpliendo las leyes y normas que estipulen el manejo de los recursos económicos públicos.

En lo que respecta a la relación con sus superiores inmediatos y mediatos, ésta debe llevarse bajo el respeto y subordinación legítimas, además de cumplir adecuadamente las disposiciones que se le indiquen en el ejercicio de sus atribuciones.

Durante el manejo de fondos y valores, así como las irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales, el servidor público deberá de abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública.

El servidor público podrá utilizar aquellos recursos que se le faciliten para el desempeño de su actividad, así como aquellas facultades que se le atribuyan y/o la información reservada a la que tenga acceso y que maneje exclusivamente para los fines establecidos.

Por ningún motivo, podrán celebrarse o autorizarse pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles, contratación de servicios y de obra pública con servidores públicos o sociedades en donde ellos formen parte, sin la autorización legal de la Secretaría de la Contraloría, así como evitar lo antes mencionado con quién se encuentre inhabilitado.

3.3 Ética del servidor público

Tenemos que admitir que, no todos los servidores públicos aplican en su totalidad su ética estando al servicio o a cargo de un puesto, a sabiendas de que

en cada institución pública, existe un código de ética que les marca y señala el comportamiento que deben de mantener dentro del desempeño de su encargo desde el principio hasta el término de éste, sujetándose a las sanciones administrativas que conlleva el no conducirse con probidad y honestidad.

Principios que contiene un Código de Ética para los Servidores Públicos:

“Legalidad.- Los servidores públicos hacen sólo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento someten su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, cargo, o comisión, por lo que conocen y cumplen las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.

Honradez.- Los servidores públicos se conducen con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscan o aceptan compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización, debido a que están conscientes que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio.

Lealtad.- Los servidores públicos corresponden a la confianza que el Estado les ha conferido; tienen una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y satisfacen el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.

Imparcialidad.- Los servidores públicos dan a los ciudadanos y a la población en general el mismo trato, no conceden privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permiten que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.

Eficiencia.- Los servidores públicos actúan conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades y mediante el uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación.”¹⁷

17 ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*. Primera edición, editorial INACIPE, México 2016.

Recientemente, hemos visto algunos servidores públicos a quienes se les imputan desvíos de recursos económicos y que han mermado las finanzas públicas de sus estados, dejándolos en situaciones que verdaderamente no se merecen.

A continuación, se muestra un cuadro resumen de servidores públicos de la Administración Pública Federal sancionados en el periodo del 1 de diciembre de 2015 al 2 de mayo del 2017.¹⁸

Inhabilitación	Suspensión	Económica	Destitución	Amonestación pública	Total	Monto en millones
3470	3615	1167	542	1866	10660	\$3,224.2

Como conclusión del cuadro anterior, podremos darnos cuenta que en ningún caso existe sanción que implique llevar a prisión a ningún servidor público, a pesar de que existen \$ 3,224.2 millones de pesos de por medio, ni vemos que se hayan recuperado e invertido en el objeto principal de su destino.

18 Servidores Públicos Sancionados, consulta electrónica del 2 de mayo de 2017, dirección en internet: <http://www.rspgs.gob.mx>

Conclusiones

Primera. Como se mencionó anteriormente, se propone que se integre dicha figura de caución a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de no ser posible, la propuesta sería la de incorporarla en los Reglamentos Internos de las administraciones locales y estatales, solicitársela a los propios servidores por las tesorerías o áreas de finanzas de cada entidad previo a tomar posesión del cargo público y, que esta sea revisada en su vigencia al momento que quieran disponer de los recursos públicos a los que tienen acceso, para aplicarlos al interés común de cada entidad.

Segunda. Se necesita que sea regulada por algún órgano independiente, que tenga facultades para evaluar y sancionar en caso de ocurrir algún incidente.

Las sanciones a las que se hará acreedor aquel servidor público que sea detectado haciendo un mal uso de los recursos económicos, (desvío, abuso del poder o la simple no aplicación debida de estos) deberán de ser ejemplares.

Tercera. No basta la inhabilitación de la persona, ni la sanción económica personal, así mismo, le sean embargadas sus pertenencias como lo son bienes muebles e inmuebles.

De igual manera, de comprobarse la culpabilidad del servidor público, deberá éste de purgar una condena, la cual deberá ser impuesta por una autoridad competente.

Cuarta. En el evento que se implemente esta acción que propongo, tal vez estaríamos actualizando e innovando la forma de corregir el actuar de nuestros gobernantes y por consiguiente, dando más certeza al desarrollo de sus funciones enmarcadas en un ámbito de responsabilidad, confiabilidad, honestidad y transparencia, así como en sus rendiciones de cuentas al pueblo.

Si esta medida es utilizada en otros países como Venezuela y les ha dado resultado, yo hago votos porque sea aplicada en un principio a quienes estén

convencidos de este tipo de acciones y, que se vaya ampliando según su aceptación a más regiones, hasta llegar a la totalidad del territorio nacional.

La impunidad se verá disminuida, en la medida que se vaya aplicando este tipo de candados (sanciones) a los servidores públicos de elección popular.

Quinta. Con esta medida tomada e integrada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o en los Reglamentos Internos de las Administraciones locales y estatales, se aminorará la impunidad, se tendrá más credibilidad en nuestras instituciones y lo más importante, se tendrá la seguridad de que los recursos económicos asignados al crecimiento de los estados y de todo el territorio nacional, serán recibidos y empleados en su objetivo principal al que son destinados.

Fuentes de consulta

Documentos Consultados

- Diccionario de la Real Academia, consulta electrónica del 9 de julio del 2016. Dirección en internet: <http://definición.de/caución/> .
- Díaz Marshall, Dra. Sabina, Naturaleza y función del seguro de caución, Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, consulta electrónica del 13 de mayo de 2017. Dirección en Internet: <http://revistaderecho.um.edu.uy/>
- García Fernández, Dora, Metodología del Trabajo de Investigación, guía práctica, 5ª edición, Trillas-Universidad Anáhuac Norte, México 2012.
- Márquez Battaglia, Natalia F. y SAC. Matías J. “Las medidas cautelares contra la Administración Pública”
- Romero Gudiño, Alejandro, Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción. Primera edición, editorial INACIPE, México 2016.
- Talancón Escobedo, Jaime Hugo.- Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. www.juridicas.unam.mx
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas y adiciones consultas electrónicas del 4 de enero de 2016 y 23 de mayo de 2017. Cámara de Diputados página www.diputados.gob.mx
- El Servidor Público, consulta electrónica del 30 de agosto de 2016. Dirección en internet, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/5.pdf>.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Consulta electrónica del 4 de septiembre de 2016. Cámara de Diputados, página www.diputados.gob.mx
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Consulta electrónica del 2 de enero de 2016. Cámara de Diputados, página www.diputados.gob.mx
- Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas. Consulta electrónica del 23 de julio de 2016. Cámara de Diputados, página www.diputados.gob.mx

Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de la República de Venezuela, consulta electrónica del 19 de mayo de 2016. Dirección en internet: www.oas.org/juridico/spanish/ven_res35.pdf.

Memorándum N° 04-00-262 del 24 de mayo de 2006, hoja 349, Función Pública, Dictámenes años 2005-2006 – No. XIX, consulta electrónica del 5 de agosto de 2016.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público sobre el Sistema Presupuestario de la República de Venezuela, consulta electrónica del 30 de abril de 2016. Dirección en internet: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ven_reg_ley_org_adm_fin_sec_pub_sob_sis_presu.pdf.

Servidores Públicos Sancionados, consulta electrónica del 2 de mayo de 2017, dirección en internet: <http://www.rsps.gob.mx>



Diseño

e implementación de Políticas de Operación
para el Programa U006 Subsidios Federales para
Organismos Descentralizados Estatales. Caso
Educación Superior en las UAPE

Maestra Margarita Rodríguez Ruiz

Glosario de siglas y acrónimos

ANUIES Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	PEF Presupuesto de Egresos de la Federación
ASF Auditoría Superior de la Federación	PND Plan Nacional de Desarrollo
CAF Convenio de Apoyo Financiero	PROGRAMA U006 Programa presupuestario denominado Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales
DGPyEE Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa	PROSED Programa Sectorial de Educación
EF Entidad Federativa	SEP Secretaría de Educación Pública
EMS Educación Media Superior	SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
ES Educación Superior	UPE Universidades Públicas Estatales
INPC Índice Nacional de Precios al Consumidor	UAPE Universidades Autónomas Públicas Estatales
ITD Institutos Tecnológicos Descentralizados	UP Universidades Tecnológicas y Politécnicas
MDP Millones de pesos	UR Unidad Responsable
ODE Organismos Descentralizados Estatales	UT Universidades Tecnológicas

Introducción

La presente investigación denominada “Diseño e Implementación de Políticas de Operación para el Programa U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales. Caso Educación Superior en las UPE”, surge por una parte, de mi experiencia como Coordinadora de Evaluación Técnica y auditora en la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, al coordinar y llevar a cabo la realización de auditorías de regularidad, de desempeño; así como evaluaciones técnicas, a las áreas sustantivas y de apoyo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En especial tres evaluaciones técnicas que coordiné en 2015, donde junto con otros tres auditores, determinamos como uno de los resultados más importantes, que se carecen de Políticas de Operación para el citado programa.

Dichas Evaluaciones Técnicas se practicaron a las auditorías realizadas por la ASF a las Universidades Autónomas de Chihuahua, Coahuila y del Estado de Morelos.

Asimismo, a través del Sistema Público de Consultas de Auditoría, se conoció que la entidad de fiscalización superior de la Federación observa año con año, a los ejecutores del gasto del programa U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales;¹ es decir, a las Universidades Públicas Estatales (UPE). Dichas observaciones versan sobre los siguientes aspectos:

- Se carece de Reglas de Operación o lineamientos específicos que regulen el ejercicio de los recursos, lo que ha propiciado un inadecuado manejo de los recursos por parte las Universidades Públicas Estatales, ya que los utilizan para fines no establecidos en los Convenios de Apoyo Financiero, lo cual impacta de manera negativa en el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creado el subsidio.

1 Sistema Público de Consultas de Auditoría, Auditoría Superior de la Federación, dirección en Internet: <http://www.asfdatos.gob.mx/>, fecha de consulta: 24/11/2015.

- Extemporánea ministración de los recursos por parte de los gobiernos estatales, lo que trae como consecuencia que las Universidades Públicas Estatales no reciban los recursos en las fechas programadas en los convenios poniendo en riesgo la operación de las mismas.
- Inexacto control de los recursos por las Universidades Públicas Estatales, toda vez que no utilizan una cuenta bancaria específica para la recepción y administración de recursos federales, por lo que dichos recursos se depositan en diferentes cuentas bancarias, dificultando su ejercicio, control y seguimiento.
- Existen deficiencias en el Sistema de Armonización Contable, toda vez que no existe un catálogo de cuentas uniforme entre los distintos órdenes de gobierno, lo que imposibilita llevar registros contables de forma homogénea por parte de los Organismos Descentralizados Estatales (ODE).
- Incipiente transparencia y rendición de cuentas de los ODE, en virtud que los reportes del manejo de los recursos, a los que los obliga la Ley, no se presentan a tiempo y, en muchas ocasiones, aún que éstos se elaboran, no se difunden en los medios correspondientes.
- Se carece de una norma general que regule la contratación de bienes o servicios, por lo que cada Universidad elabora su propia normativa, lo cual trae como consecuencia que no existan criterios homologados en su contratación.

Aunado a ello, Rodolfo Tuirán, en su carácter de Subsecretario de Educación Superior de la SEP y otros expertos en la materia, (2010),² señalan en la Evaluación interna realizada al Programa presupuestario U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales que, *entre el 85 y 95 por ciento del subsidio ordinario, según la institución, se dedica actualmente a cubrir la nómina de servicios personales, lo que deja un margen sumamente estrecho para cubrir los gastos de operación, y prácticamente nulo para llevar a cabo otras inversiones sustantivas para la mejora académica.*

Por lo anterior, tenemos que el problema se localiza en cuatro niveles:

² TUIRÁN, Rodolfo, MENDOZA Javier, et. al., *Programa presupuestario U006 subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales 2009. Evaluación interna*, Laboratorio de Análisis Institucional del Sistema Universitario Mexicano. Universidad Autónoma Metropolitana. Subsecretaría de Educación Superior, Secretaría de Educación Pública, México, marzo 2010, 40 págs. dirección en Internet: <http://laisumedu.org/showBib.php?idBiblio=6482&cates=Financiamiento&idSubCat=94&subcates=1.-+Presupuesto+ordinario&ssc=&m=mail1&p=mail1>, fecha de consulta: 24/11/2015.

El primero, en la cuestión **normativa**, toda vez que la Ley para la Coordinación de la Educación Superior data de 1978, mientras que la normatividad y la estructura de la Administración Pública han cambiado drásticamente.

El segundo, en cuanto a la **autonomía universitaria**, incluida en 1980 en el artículo 3° Constitucional; la cual se ha traducido en las Instituciones de Educación Superior Estatales en autogobierno, autolegislación y autodeterminación; trasladados en libertad de cátedra, definición de la contratación, la permanencia y la salida del personal académico y de estudiantes, libertad para establecer planes y programas de estudio, así como para determinar criterios y métodos de evaluación; lo que es congruente con la garantía constitucional; sin embargo, en lo que se refiere a la libertad para distribuir los recursos financieros, la autonomía se ha malinterpretado, ya que ha servido para utilizar los recursos de manera discrecional, no rendir cuentas y no hacer transparente su ejercicio.

El tercero, en cuanto al **ejercicio de los recursos**, toda vez que pese a la importancia de los recursos federales asignados a través de este programa, no existe un documento normativo específico que garantice la ministración, planeación, destino, operación y rendición de cuentas de los recursos por parte las Universidades de Educación Superior Públicas Estatales, por lo que se considera imprescindible, establecer Políticas de Operación que regulen el ejercicio de los recursos Federales transferidos, en las que se indique con precisión los fines en los que pueden aplicarse, se incluyan criterios de objetividad y equidad para asegurar la transparencia y rendición de cuentas en la asignación, ejercicio, comprobación y resultados obtenidos; se establezcan mecanismos que contribuyan a garantizar la correcta ministración (en tiempo y forma) de los recursos Federales y Estatales, incidiendo en el cumplimiento de sus metas y objetivos establecidos; evitando así, se utilicen los recursos de manera discrecional.

Asimismo, se establezcan mecanismos de control necesarios para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos pactados en los Convenios de Apoyo Financiero.

El cuarto, en cuanto a una **política pública** a nivel nacional en materia de subsidios, toda vez que no existe una política que evalúe e implemente una metodología o criterios para determinar el monto y porcentaje para la asignación de los subsidios federales, que garanticen una distribución transparente, objetiva y equitativa de los recursos, así como su ejercicio, control y seguimiento. Asimismo, fortalecer la supervisión y participación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) como instancia federal y coordinadora

del sector educación en la ejecución del programa, con el propósito de precisar de forma clara su operación y nivel de responsabilidad, buscando con ello alcanzar los niveles de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia en la consecución de los objetivos del programa, dada la cantidad de recursos públicos que se les destina año con año.

La identificación de éstos cuatro niveles de problema fueron medulares para la presente investigación, ya que el objetivo del programa presupuestario radica precisamente en contribuir a ampliar la cobertura, inclusión y equidad de los servicios de Educación Media Superior y Superior proporcionados por los ODE; y no obstante, que se complementa con otros programas de la SEP, para el logro del mismo; actualmente se ejercen los recursos en la operación de los organismos descentralizados estatales; en específico, en el pago de nómina de la planta docente existente, más no incide en la permanencia de los estudiantes en el sistema, por lo que no se cumple de manera integral con su objetivo.

Por lo expuesto, para la integración del trabajo de Tesina se estableció como objetivo general, “Proponer mecanismos que contribuyan a garantizar la correcta ministración (en tiempo y forma) de los recursos federales y estatales, la planeación, el destino y la operación de los recursos del Programa U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, por parte de las Universidades Autónomas de Educación Superior Públicas Estatales”.

Para concretar el objetivo general, se determinaron los siguientes objetivos específicos:

- Evaluar el marco normativo y conceptual aplicable al caso, con el propósito de transparentar la planeación, el destino y la operación del Programa U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales.
- Analizar la participación de la SEP del Gobierno Federal como coordinadora de sector, a fin de fortalecer su supervisión y participación, en la ejecución del programa.
- Proponer mecanismos que contribuyan a garantizar la ministración (en tiempo y forma) de los recursos federales y estatales, la planeación, el destino y la operación de los recursos del Programa U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, por parte de las Universidades Autónomas de Educación Superior Públicas Estatales, con el propósito de establecer criterios de objetividad, eficacia, eficiencia y equidad, que incidan en el cumplimiento de sus metas y objetivos, así como en la transparencia y rendición de cuentas.

Por otra parte, la hipótesis que condujo la investigación señala que *Con la implementación de Políticas de Operación específicas para el Programa U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, se estaría impactando de forma positiva para regular la ministración, uso y destino de los recursos federales transferidos a este programa; coadyuvando al logro de sus objetivos y metas para el que fue creado, en un marco de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos.*

En virtud de lo anterior, la presente tesina se ha integrado como estudio de caso, y su desarrollo se puede analizar en los tres apartados que la conforman:

En el primer apartado denominado “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales”, se presentan los antecedentes, el objetivo y cobertura del Programa U006, se analiza el marco conceptual y jurídico de nuestro objeto de estudio.

En el segundo apartado denominado “El impacto del programa presupuestario U006”, analizaremos la importancia del programa presupuestario en las Instituciones de Educación Superior Estatales, la participación de la SEP como coordinadora de sector, abordaremos las metas y programas de los ODE , así como la transparencia y rendición de cuentas.

En el tercer apartado denominado “Propuestas de Modelo”, propondremos un modelo de Políticas de Operación para el Programa U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, así como del Convenio de Apoyo Financiero.

Asimismo, se menciona un apartado con las conclusiones obtenidas y, finalmente, un apartado con la bibliografía consultada.

Capítulo I

Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales

El Gobierno Federal ubicó en el centro de la política educativa el tema de la calidad, e impulsó la vinculación entre la evaluación y el financiamiento para la educación superior, delegando en la Secretaría de Educación Pública (SEP) la coordinación de la Educación Media Superior (EMS) y Educación Superior (ES).

A fin de cumplir con su cometido, la SEP transfirió los servicios de educación superior a las autoridades locales, creando la figura jurídica denominada “Organismos Descentralizados Estatales” (ODE), que operan con financiamiento federal y estatal, mediante un esquema de coordinación entre las autoridades locales y la federación, denominado Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales.

1.1 Antecedentes

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior, publicada el 29 de diciembre de 1978, tuvo como propósito regular la distribución de recursos otorgados a las Instituciones Públicas de Educación Superior mediante dos tipos de financiamiento: el ordinario, destinado al gasto corriente y el extraordinario, basado en acciones de desarrollo institucional, criterios de desempeño académico y el establecimiento de reglas para la asignación y utilización de los recursos públicos de la federación, de los estados y de los municipios,³ marcando el inicio de un sistema de educación superior con cobertura nacional,⁴ en el que las Instituciones de Educación Superior creadas como instituciones

3 *Informe sobre la Fiscalización Superior a las Instituciones Públicas de Educación Superior 1998-2008*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2009, dirección en Internet: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2008i/Tomos/Separata1.pdf>, fecha de consulta: 24/11/2015

4 Mendoza Rojas, Javier, “Tres Décadas de Financiamiento de la Educación Superior. Modelo de Financiamiento Inercial y Negociado”, en *Los Grandes problemas de México*, COLMEX, Tomo VII. Educación, México, 2010, p. 397, dirección en Internet: <http://2010.colmex.mx/16tomos/VII.pdf>, fecha de consulta: 24/11/2015.

descentralizadas de los gobiernos de los estados recibían subsidios, sin que se contaran con criterios homogéneos para su financiamiento.

El financiamiento que reciben las ODE está aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), referenciado como Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, se considera ordinario o regular; el cual, según la “Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012”,⁵ es un mecanismo administrativo-financiero que responde al problema de cómo asignar recursos a los ejecutores del gasto, es decir, a los ODE, para cumplir con el mandato constitucional de garantizar la educación de los mexicanos, siendo su fin, el contribuir a ampliar la cobertura de servicios de EMS y ES, así como fortalecer los sistemas estatales y de la Secretaría de Educación Pública.

Para dar continuidad a la política educativa iniciada en 2001, de elevar la calidad de la educación, el Programa Sectorial de Educación (PROSEDU) 2007-2012 se propuso impulsar la formulación e instrumentación de una política de Estado para el financiamiento de la educación superior y promover reformas para transitar hacia un esquema de financiamiento multianual, a fin de dar certidumbre a las instituciones públicas de educación superior y alentar la planeación de largo plazo,⁶ como medios para impulsar el desarrollo institucional y, consecuentemente, aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios educativos. Asimismo, se estableció el compromiso de elaborar un nuevo modelo de financiamiento sustentado en esquemas objetivos y transparentes de asignación.

Por lo que no obstante, que fue en 2004 cuando el programa que nos ocupa comenzó a operar, fue hasta 2008, que se le define con su nombre y clave presupuestaria actuales, asimismo se incorporó al proceso de planeación con la matriz del marco lógico; siendo a partir de ese año que las Universidades Públicas Estatales reciben de las Secretarías de Finanzas del Gobierno del Estado al que correspondan, tanto los recursos federales aprobados en el PEF, como el monto que les corresponda aportar a las Entidades Federativas (EF) de conformidad al porcentaje determinado en materia de subsidio, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); con

5 *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Subsidios federales para organismos descentralizados estatales*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Secretaría de Educación Pública, dirección en Internet: <http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/fondos/evaluaciones/2011/Informe%20Final%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20Consistencia%20y%20Resultados%20U006.pdf>, fecha de consulta: 24/11/2015.

6 *Programa Sectorial de Educación 2007 – 2012*, Secretaría de Educación Pública, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, México, 2007, dirección de Internet: https://issuu.com/rasectobar/docs/programa_sectorial_educacion_2007-2012, fecha de consulta: 24/11/2015.

excepción de los recursos otorgados a las universidades que regula la UR 514 Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas, mismos que transfiere directamente a sus beneficiarios.

El programa opera bajo el principio de “irreductibilidad” en la asignación de recursos, que implica que las instituciones beneficiadas no pueden recibir menos dinero del que recibieron en el ejercicio anterior y otro de “nuevas necesidades”, en el cual se consideran condiciones adicionales a las ya establecidas, para la creación del anteproyecto de presupuesto; por lo que el Subsidio otorgado ha ido evolucionando, incrementándose en cuanto al presupuesto original en 65.3% (de 38,878.11 MDP en 2008 a 64,275.93 MDP en 2014), mientras que el presupuesto modificado y ejercido ha tenido un aumento del 75.3% (pasó de 40,712.49 MDP en 2008 a 71,356.54 MDP en 2015); asimismo, destaca que en esos años, los ODE han ejercido el 100% del presupuesto modificado, tal como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Evolución del Subsidio Programa U006 (2008-2015).

Evolución del Subsidio (Millones de pesos)				
Año	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado	Presupuesto Ejercido	Porcentaje de Incremento
2008	38,878.11	40,712.49	40,712.49	
2009	45,632.88	47,449.46	47,449.46	16.5
2010	47,523.32	48,409.99	48,409.99	2.02
2011	52,132.56	54,482.00	54,482.00	12.5
2012	57,350.42	60,923.66	60,923.66	11.82
2013	58,230.48	62,419.42	62,419.42	2.5
2014	64,275.93	65,640.96	65,640.96	5.2
2015	ND	71,356.54	71,356.54	8.7

Valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

ND: No se encuentra la información disponible en la página <http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/SFODE.aspx>, ya que aún no se publica el Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2015 – 2016 emitido por el CONEVAL.

Fuente: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 – 2015 y Ficha de Monitoreo 2015-2016.⁷

⁷ *Informe Completo de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 – 2015, Valoración de la información de desempeño presentada por el programa, Subsidios federales para organismos descentralizados estatales*, Dirección General de Educación Superior Universitaria, CONEVAL – SEP, p. 7, dirección en Internet: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46629/Informe_Completo.pdf, fecha de consulta: 04/06/16 y Ficha

Es importante destacar que en la actualidad existen Reglas de Operación⁸ para diversos programas Federales e incluso Lineamientos generales, sin embargo, el programa que nos ocupa, carece de reglas o políticas específicas, lo que ha permitido que las Universidades Públicas Estatales manejen y apliquen los recursos de manera discrecional, incurriendo en prácticas fuera de norma.

1.2 Características del programa

Ahora bien, respecto a la cobertura tenemos que el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ (Constitución) establece que “... *Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal... La Ley facultará al Ejecutivo para que... determine ...los órganos responsables del proceso de planeación.*”

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 estableció cinco metas nacionales, entre las que se encuentra México con Educación de Calidad. Considerando esta meta y las líneas de acción transversales que le competen a dicho sector, a la Secretaría de Educación Pública le correspondió dirigir la elaboración del PROSEDU, en el que se definieron objetivos, estrategias y líneas de acción; mismos que tuvieron como referente el Artículo 3º Constitucional y el contenido de la Ley General de Educación, entre otras, como se muestra en la siguiente tabla:

de Monitoreo 2015-2016 Subsidios para organismos descentralizados estatales, CONEVAL, dirección en Internet: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEP/U006_FMyE.pdf, fecha de consulta: 17/07/17.

- 8 Son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. ¿Qué son las reglas de operación?, Dirección General Adjunta para el Fortalecimiento del Control Interno en Estados y Municipios, Secretaría de la Función Pública, dirección en Internet: <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>, fecha de consulta 24/11/2015.
- 9 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Texto Vigente Última reforma publicada DOF 15-08-2016, dirección en Internet: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/master/modulo4/01.MEX-Legislacion/01.MEX-Transp-LEG/01.Mex-Const-15.08.16.pdf, fecha de consulta: 03/10/16.

Cuadro 2. Alineación de los objetivos del Programa Sectorial de Educación a las metas nacionales.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018			PROSEDU
Meta Nacional	Meta Nacional		Objetivo del Programa
	Objetivo	Estrategias del Objetivo	
III. México con Educación	1. Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.	3. Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida.	Impulsar a través de los planes y programas de estudio de la educación media superior y superior, la construcción de una cultura emprendedora.
		4. Promover la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje.	Reformar el esquema de evaluación y certificación de la calidad de los planes y programas educativos en educación media superior y superior.
		5. Disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transición entre un nivel y otro.	Desarrollar una política nacional de informática educativa, enfocada a que los estudiantes desarrollen sus capacidades para aprender a aprender mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.
			Ampliar la operación de los sistemas de apoyo tutorial, con el fin de reducir los niveles de deserción de los estudiantes y favorecer la conclusión oportuna de sus estudios.
			Definir mecanismos que faciliten a los estudiantes transitar entre opciones, modalidades y servicios educativos.
			2. Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México.

Continúa ...

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018			PROSEDU
Meta Nacional	Meta Nacional		Objetivo del Programa
	Objetivo	Estrategias del Objetivo	
		6. Impulsar un Sistema Nacional de Evaluación que ordene, articule y racionalice los elementos y ejercicios de medición y Evaluación de la educación.	
		1. Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población.	
		2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.	
		3. Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles.	
		3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.	
		Establecer un marco regulatorio con las obligaciones y responsabilidades propias de la educación inclusiva.	
		Fortalecer la capacidad de los maestros y las escuelas para trabajar con alumnos de todos los sectores de la población.	
		Incrementar de manera sostenida la cobertura en educación media superior y superior, hasta alcanzar al menos 80% en media superior y superior.	
		Ampliar la oferta educativa de las diferentes modalidades, incluyendo la mixta y la no escolarizada.	

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018¹⁰ y del Programa Sectorial de Educación 2013- 2018.¹¹

¹⁰ *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*, dirección en Internet: <http://agroecologia.chapingo.mx/documentos/PND.pdf>.

¹¹ *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, publicado en el DOF el 13/12/2013, Secretaría de Educación Pública, dirección en Internet: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5526569&fecha=13/12/2013, fecha de consulta: 24/11/15.

De lo anterior, se colige que el programa U006 contribuye al cumplimiento de los Objetivos 2 y 3 del PROSEDU, los cuales están alineados con las estrategias 3, 4, 5 y 6 del objetivo 1, así como con las estrategias 1 y 3, del objetivo 2, de la meta nacional México con Educación de Calidad.

En alineación con la meta nacional, los objetivos, estrategias de los objetivos y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos del PROSEDU, el objetivo del programa presupuestario es ampliar la cobertura, inclusión y equidad de los servicios de Educación Media Superior y Superior proporcionados por los Organismos Descentralizados Estatales (ODE), a través de la asignación anual de subsidios federales que permitan cubrir principalmente las necesidades de pago de la plantilla de personal, y, en menor medida, de gastos de operación.¹²

Ahora bien, de conformidad con la fracción IV del Artículo 7 del PEF 2015¹³, los programas que prevean la aportación de recursos por parte de las entidades federativas y, en su caso, municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), para ser ejercidos de manera concurrente con recursos federales, se sujetarán a lo siguiente:

- a) *El porcentaje o monto que corresponda aportar a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, será establecido por las dependencias de la Administración Pública Federal a cargo de los respectivos programas, previa opinión de la Secretaría...*
- b) *Dichos órdenes de gobierno deberán realizar las aportaciones de recursos que le correspondan en las cuentas específicas respectivas... deberán ser ministrados de acuerdo al calendario establecido en los convenios.*

Por lo que conforme a lo establecido en la fracción V del mismo Artículo, la SEP comunicará a las entidades federativas, a más tardar el último día hábil del mes de marzo, el presupuesto para el subsidio ordinario para organismos descentralizados estatales que la Federación otorga.

12 *Informe Ejecutivo de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 - 2015, Valoración de la información de desempeño presentada por el programa, CONEVAL – SEP, p. 1, dirección en Internet: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46628/Ejecutivo.pdf>, fecha de consulta: 23/06/16.*

13 *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, Artículo 7, publicado en el DOF el 3 de diciembre de 2014, dirección en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2015/PEF_2015_abro.pdf, fecha de consulta 04/06/16.*

Los Criterios Generales para la distribución del Programa U006 “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales”,¹⁴ señalan:

- los recursos serán ministrados a las Tesorerías o Secretarías de Finanzas de acuerdo a lo establecido en la normatividad aplicable;
- el programa U006 financia únicamente a instituciones ya creadas, por lo que complementa a otros programas de la SEP destinados a crear nuevas instituciones o a ampliar la capacidad de las ya instaladas, lo que permite en conjunto mantener, ampliar y diversificar la oferta educativa de los ODE;
- Los recursos otorgados contribuyen a apoyar el gasto de operación de los ODE, considerando:
 - * el costo de los servicios personales de directivos, docentes y administrativos, en función de la plantilla conciliada con la Unidad Responsable;
 - * el porcentaje establecido en los Convenios Marco;
 - * los recursos para adquirir materiales, suministros y cubrir servicios generales, así como;
 - * el gasto de apoyo a la operación sustantiva hasta de un .5% del presupuesto original.

A lo antes expuesto, abona la reforma constitucional al Artículo 3º, que establece la obligatoriedad para el Estado de impartir EMS, lo cual ha incrementado la población que la cursa, siendo este aumento la base para el crecimiento de la población que cursa a su vez la ES; por lo que con los recursos del programa se busca como ya se mencionó con anterioridad, no sólo cubrir la demanda de servicios, sino ampliar la oferta de los mismos.

En este sentido, la cobertura “expresa el esfuerzo de un sistema educativo por ofrecer los servicios educativos correspondientes a la población en grupos específicos de edad en cada caso (educación media superior o educación superior)”,¹⁵ como se aprecia en el siguiente cuadro:¹⁶

14 *Criterios Generales para la distribución del Programa U006, “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales”,* 2016, Subsecretaría de Educación Media Superior, Secretaría de Educación Pública, 8 p., dirección en Internet: <http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/12227/3/images/criterios-distribucion-programa-subsidios-odes-2016.pdf>, fecha de consulta: 23/06/16.

15 Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Apoyo a la Educación Media, Superior y Normal 2014-2015, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), p. 31, dirección en Internet: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IET/Documents/2014/Media_superior_y_normal.pdf, fecha de consulta: 17/07/16.

16 La Cobertura o tasa bruta de escolarización corresponde al número total de alumnos inscritos en un nivel educativo al inicio del ciclo escolar, por cada cien del grupo de población con la edad reglamentaria para cursar ese nivel. Los datos se refieren únicamente a la población que cursa sus estudios en el sistema escolarizado. Programa Sectorial de Educación 2013 – 2018, Ob. Cit.

Cuadro 3. Cobertura en educación media superior y superior.
(Ciclo escolar 2000–2001 a 2015-2016)

Cobertura (tasa bruta de escolarización). (Ciclo escolar 2000–2001 a 2015-2016)		
Ciclo escolar	Superior (18 a 22 años)	Superior (18 a 22 años)
	Incluye posgrado	No incluye posgrado
	Total	Total
2000-2001	17.2	19.2
2010-2011	23.9	26.4
2012-2013	25.8	28.6
2014-2015	27.1	30.1
2015-2016	28.0	31.2

Fuente: SEP, DGPyEE.¹⁷

Destaca el hecho de que la cobertura, en el caso de jóvenes inscritos en educación superior (incluyendo posgrado), ha pasado de 17.2 al inicio del ciclo escolar 2000-2001, a 28.0 al inicio del ciclo escolar 2015-2016; mientras que la cobertura en los jóvenes inscritos en educación superior (no incluye posgrado), ha pasado de 19.2 a 31.2, en los mismos ciclos escolares.

Este incremento en la cobertura (tasa bruta de escolarización) en educación media superior y superior, ha propiciado que la cobertura de los ODE haya aumentado en 27.6% (pasó de 2,715 en 2008 a 3,463 en 2015), no obstante que hubo un decremento de 1.4% de 2013 a 2014 (pasaron de 3,509 ODE a 3,461), mismo que no se explicó en el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015.¹⁸

A continuación se presenta la evolución de la cobertura de los ODE:

17 Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Apoyo a la Educación Media, Superior y Normal 2014-2015, Ob. Cit. y Principales Cifras del Sistema Nacional 2015 – 2016, 2016, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, Secretaría de Educación Pública, dirección en Internet: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2015_2016_bolsillo.pdf, fecha de consulta: 17/07/16.

18 *Informe Completo de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 – 2015*, Ob. Cit.

Cuadro 4. Evolución de la cobertura de los ODE (2008-2015)

Evolución de la cobertura de los ODE . (2008 – 2015)				
Año	Población potencial	Población objetivo	Población atendida	Porcentaje de Incremento / Decremento
2008	2,715	2,715	2,715	---
2009	2,912	2,912	2,912	7.3
2010	3,083	3,083	3,083	5.9
2011	3,261	3,261	3,261	5.8
2012	3,496	3,496	3,496	7.2
2013	3,509	3,509	3,509	0.4
2014	3,461	3,461	3,461	-1.4
2015	3,463	3,463	3,463	0.06

Fuente: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 – 2015 y Ficha de Monitoreo 2015-2016.¹⁹

El Artículo 42 del PEF en el Ejercicio Fiscal 2015, establece que *los programas de la Secretaría de Educación Pública, destinados a fomentar la expansión de la oferta educativa de los niveles Medio Superior y Superior, establecerán mecanismos que permitan disminuir el rezago en el índice de cobertura en aquellas entidades federativas que estén por debajo del promedio nacional.*

En la Evaluación de Consistencia²⁰ se señala que a partir de la revisión de la bibliografía internacional, se puede señalar que el programa U006 responde a la lógica de un modelo de asignación de recursos denominado histórico–negociado (dentro de la categoría asignación directa de fondos–del presupuesto nacional), predominante en la región latinoamericana (González, 2000), basado en el incremento anual de presupuestos anteriores.

Sin embargo, como lo señala el propio estudio, el problema de este esquema de financiamiento es que se basa en el tamaño de la plantilla de los trabajadores autorizada por la SHCP , lo que ha sido criticado porque no incorpora incentivos para mejorar la eficiencia interna, o la calidad de los servicios; es decir, mejoras en el desempeño de las instituciones; profundiza las brechas de financiamiento, aunado a que los aumentos presupuestarios aprobados están por debajo de los índices inflacionarios.

19 Ídem y Ficha de Monitoreo 2015-2016, Ob. Cit.

20 *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012*. Ob Cit.

1.3 Marco conceptual

Para conceptualizar el desarrollo del presente trabajo, se mencionan algunos aspectos teórico-doctrinales respecto del Programa de Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, para un mejor entendimiento de su dinámica.

Utilizaremos en su generalidad las definiciones otorgadas por el Glosario de términos utilizados en la Dirección General de Planeación y Programación de la SEP:²¹

Concepto	Definición
Acuerdo de Coordinación	El que se realiza entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas.
Beneficiarios	Escuelas y localidades favorecidas con cualquier tipo de apoyo económico, bienes y/o servicios, sean explícitos o implícitos.
Calendario de Pagos	Establecimiento de fechas con las que se estipula el periodo en el cual deben ser ministrados los fondos presupuestarios necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas.
Calidad Educativa	Valoración del nivel de eficacia y eficiencia de un conjunto de elementos técnico-pedagógicos de un sistema educativo en un periodo determinado.
Calidad en Evaluación	Se refiere a la participación comprometida de los sujetos o instituciones que ejecutan el Programa Sectorial de Mediano Plazo en la obtención de información oportuna y relevante que fundamente la valoración de avances y la detección de puntos críticos, para toma de decisiones en torno a la política educativa.
Clave Presupuestaria	Representación numérica o alfanumérica de los distintos elementos presupuestarios, de acuerdo con la secuencia determinada por la estructura del presupuesto. Sus elementos son los siguientes: año, entidad, programa, subprograma, proyecto, unidad, partida, dígito identificador y dígito verificador.
Coordinadora de Sector	Dependencia de la Administración Pública central responsable de la coordinación de acciones entre las entidades paraestatales que forman parte de su sector y entre éstas y las dependencias de orientación y apoyo global.
Cuenta Pública	Registro contable sistematizado de los ingresos que recibe el Estado y de las erogaciones —gastos— que realiza para el cumplimiento de sus objetivos. La cuenta pública requiere la aprobación del Poder Legislativo al término del ejercicio fiscal.
Educación Superior	Tipo educativo en el que se forman profesionales en todas las ramas del conocimiento. Requiere estudios previos de bachillerato o sus equivalentes. Comprende los niveles de técnico superior, licenciatura y posgrado.

21 *Glosario de términos utilizados en la Dirección General de Planeación y Programación*, SEP, 1ª. Ed., México, junio de 2008, 197 p., dirección en Internet: <http://cumplimiento.pef.sep.gob.mx/content/pdf/Glosario%202008%2024-jun-08.pdf>, fecha de consulta: 24/11/2015

Diseño e implementación de Políticas de Operación para el Programa U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales. Caso Educación Superior en las UAPE

Concepto	Definición
Eficacia	Capacidad de lograr los objetivos y metas programados con los recursos disponibles y en un tiempo determinado.
Eficiencia	Cumplimiento de los objetivos y metas programados con el mínimo de recursos disponibles, logrando la optimización de ellos.
Ejecución del Gasto	Etapas del proceso presupuestario que consiste en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros y en la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control y de manejo financiero para la obtención de las metas y objetivos determinados para el sector público en los planes y programas de mediano y corto plazos.
Entidad Federativa	Unidad geográfica de mayor dimensión dentro de la división política y administrativa de la República Mexicana, en donde los habitantes están regidos por un gobierno propio.
Evaluación	Etapas del proceso administrativo por medio de la cual se lleva a cabo la comparación entre los recursos y metas programados y el resultado real de las operaciones durante su ejecución; mediante esta etapa se pretende la búsqueda de los orígenes, causas y efectos de las desviaciones o constatar los impactos socioeconómicos positivos con el fin de formular recomendaciones, para la adopción de medidas correctivas o bien confirmar las estrategias y programas operativos, y de esta manera alimentar el proceso corrigiendo la planeación y la ejecución.
Gasto Público Federal	Erogaciones que por concepto de gasto corriente, gasto de capital e inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública y transferencias realiza el gobierno federal a través de los poderes Legislativo y Judicial, la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, el gobierno del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos, concertados por el gobierno federal para llevar a cabo sus funciones.
Indicador	Relación cuantitativa entre dos cantidades que corresponden a un mismo fenómeno o a fenómenos diferentes. Éstas por sí solas no expresan nada, sino que deben ser comparadas con relaciones de periodos anteriores, con niveles preestablecidos considerados óptimos o con la misma relación para diferentes unidades de observación. De esta manera se puede conocer la calidad de las acciones emprendidas.
Meta	Cuantificación de los objetivos definidos en los planes de desarrollo que deberán alcanzar las entidades del sector público en los ámbitos espacial y temporal. Se debe expresar por una acción, una cantidad y una unidad de medida.
Objetivo	Según la Nueva Estructura Programática, es la finalidad hacia la cual se dirigen los recursos y esfuerzos de una dependencia o entidad para cumplir la misión o los propósitos institucionales. Es un elemento programático.
Organismo Descentralizado	Institución creada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 45 y autorizada por el H. Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, y con autonomía técnica y orgánica; dicho patrimonio estará constituido con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal. Su objetivo es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Continúa ...

Concepto	Definición
Planeación	Es el resultado de la facultad racional del hombre, del pensar antes de actuar, o expresado con mayor sencillez, planear es prepararse para la acción. En este caso, en lo referente al ámbito de la educación. En lo relacionado con la economía y la administración, encontramos en la planeación un producto reflexivo de la inteligencia humana, un recurso para conducir la acción con un sentido de orden y de previsión, a fin de obtener el máximo provecho. Esta concepción contiene la esencia de la planeación: la racionalidad —como cálculo— y la previsión y el actuar en cuanto precede y preside la acción. 150 No obstante el grado de complejidad de cualquier organización, el principio sigue siendo el mismo, y comprenderlo ayuda para aplicarlo en los diferentes niveles de la administración.
Política	Directrices o lineamientos que norman las acciones por realizar.
Presupuesto de Egresos de la Federación	Instrumento jurídico, contable y de política económica con carácter de ley aprobado por la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a iniciativa del presidente de la República, en el cual se consigna la naturaleza y cuantía del gasto público que debe ejercer en cada ejercicio fiscal el gobierno federal en el desempeño de sus funciones.
Seguimiento	Acción que se lleva a cabo en la fase de ejecución presupuestaria y que consiste en la observación y registro de los avances físicos y financieros de las actividades realizadas por las distintas entidades de la Administración Pública Federal.
Subsidio	Transferencias en dinero o especie que otorga el Gobierno Federal a la población o unidades públicas o privadas productoras de bienes o servicios, con objeto de influir en el nivel de precios de ciertos artículos básicos o estratégicos que de manera formal son asignaciones de gasto corriente.
Unidad Responsable	Área con autoridad y responsabilidad en la programación y formulación del presupuesto, en el ejercicio, control de recursos y ejecución de actividades. En el sector educativo, las unidades responsables se identifican con las direcciones generales o sus equivalentes, y los organismos o entidades paraestatales, así como con las oficinas del Secretario, los subsecretarios y el Oficial Mayor.
Universidad Pública	Institución de educación superior que recibe subsidio de los gobiernos federal (SEP) y estatal o de otros organismos.

Las definiciones no incluidas en el Glosario, se describen a continuación:

Los **beneficiarios** del Programa de Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, son los Planteles de los Organismos Descentralizados Estatales (*ODE*).

Diseño.²² Proyecto o plan que configura algo. Concepción original de un objeto u obra destinados a la producción en serie. Descripción o bosquejo verbal de algo.

22 *Diccionario de la Real Academia Española*. dirección en Internet: <http://dle.rae.es/?id=DuKP0H9&o=h>, fecha de consulta 24/11/2015.

Implementación.²³ Poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo.

Organismos Descentralizados Estatales (ODE).²⁴ Son entidades estatales creadas por ley o decreto del Congreso del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopte, constituida con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Estatal; su objetivo es la prestación de un servicio público o social, la investigación científica y tecnológica y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Están integrados por: Instituciones Públicas de Educación Media Superior, Educación Superior y de formación para el trabajo que operan en los Estados.

Las **Políticas de Operación** son los lineamientos que norman la operación del programa U006, con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos;

El **Programa U006**,²⁵ es un programa presupuestario, que según el Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 – 2013, busca contribuir al mantenimiento y ampliación de la cobertura de los servicios proporcionados por los ODE de Educación Media Superior (EMS), Superior (ES) y Formación para el Trabajo (FT), mediante la asignación de subsidios Federales.

El Manual de Programación y Presupuesto 2013,²⁶ ahonda en la definición de **Unidad Responsable**, estableciéndola como la unidad mínima a la que se dota de asignación presupuestaria y es la encargada de ejercer el gasto público federal; es decir, son las unidades administrativas de las dependencias, en el caso que nos ocupa, en la modalidad de educación superior, la Subsecretaría de Educación Superior, de la SEP es la Unidad Responsable de coordinar, controlar, vigilar y evaluar la aplicación de los recursos otorgados a los ejecutores del mismo, los Organismos Descentralizados Estatales, en específico, las Universidades Públicas Estatales).

²³ Ob. Cit.

²⁴ *Organismos Descentralizados*, Gobierno del Estado de Hidalgo, dirección en Internet: <http://www.hidalgo.gob.mx/?p=175>, fecha de consulta 24/11/2015.

²⁵ *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 – 2013, Valoración de la información de desempeño presentada por el programa Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales DGESU DGEST CGUT SEMS*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, dirección en Internet: http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11459/1/images/informe_final_completo_u006.pdf, fecha de consulta: 24/11/2015.

²⁶ *Manual de Programación y Presupuesto 2013, Anexo 1*, Unidad de Política y Control Presupuestario, SHCP, p. 3, dirección en Internet: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion2013/anexo_1_constitucion_unidades_responsales.pdf, fecha de consulta: 24/11/2015.

El Acuerdo 644 por el que se emiten las Reglas de Operación para las erogaciones vinculadas a los programas señalados en el Artículo trigésimo séptimo transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012,²⁷ establece que los **Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales**, son subsidios ordinarios o regulares, los cuales se destinan principalmente para el sostenimiento de su funcionamiento, a través de su gasto corriente y gasto de operación a las Universidades Públicas Estatales, Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario y Universidades Interculturales para que cumplan con su función educativa.

Las Reglas en su momento establecían, entre otras cosas, los mecanismos de coordinación necesarios entre las unidades responsables de la Federación, las entidades de los Gobiernos Estatales y Municipales, para garantizar que el Programa del que son responsables, no se contrapusiera o duplicara con otros programas o acciones; la obligación de reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos que no se destinen a los fines autorizados conforme a los plazos previstos en los convenios o documentos aplicables; así como proponía un Modelo de Convenio para las erogaciones vinculadas al Programa “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales”.

1.4 Marco normativo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El Artículo 3º,²⁸ establece el derecho a la educación, señala que la educación pública debe ser, laica, gratuita y de calidad, esto último, conforme a la reforma constitucional de febrero de 2013 y, en cumplimiento a este mandato, es responsabilidad del Estado Mexicano asignar los recursos públicos necesarios y suficientes para garantizar el acceso a la educación pública.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND)

Hace suya la prioridad de la educación de calidad al incluirla como una de sus cinco metas nacionales.²⁹

27 *Acuerdo número 644 por el que se emiten las Reglas de Operación para las erogaciones vinculadas a los programas señalados en el Artículo trigésimo séptimo transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012*, publicado en el DOF el 10 de agosto de 2012, p.p. 53, dirección en Internet: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/9721849d-666e-48b7-8433-0eec1247f1ab/a644.pdf>, fecha de consulta: 04/06/2016.

28 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ob. Cit.

29 *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*. Ob. Cit.

Programa Sectorial de Educación 2013-2018

En su diagnóstico se señala que “una educación de calidad mejorará la capacidad de la población para comunicarse, trabajar en grupos, resolver problemas, usar efectivamente las tecnologías de la información, así como para una mejor comprensión del entorno en el que vivimos y la innovación. Tal y como lo señala el PND , el enfoque consistirá en promover políticas que acerquen lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo de hoy demanda desarrollar para una sana convivencia y el aprendizaje a lo largo de la vida.”³⁰

Por lo que se le encomendó a la SEP dirigir la elaboración del mismo, en el cual se prevén seis objetivos para articular el esfuerzo educativo, cada uno acompañado de sus respectivas estrategias y líneas de acción.

Con base en la reforma constitucional, en septiembre de 2013 se promulgaron modificaciones a la Ley General de Educación³¹ y dos nuevas leyes reglamentarias del Artículo 3o, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Presupuesto de Egresos de la Federación

Por su parte en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el año respectivo y el anexo 2 del Manual de Programación y Presupuesto para el ejercicio 2014, emitido por la SHCP, regulan normativamente la operación del Programa, de manera general.

Ley General de Contabilidad Gubernamental

El Artículo 69³² establece que para efectos de la presentación de la información financiera y la cuenta pública, deberá existir una cuenta bancaria productiva específica por cada fondo de aportaciones federales, programa de subsidios y convenio de reasignación, a través de los cuales se ministren y manejen recursos federales del ejercicio fiscal respectivo y sus rendimientos, exclusivamente.

³⁰ *Programa Sectorial de Educación 2013 – 2018*, Ob. Cit.

³¹ *Ley General de Educación*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, se reformó el 09-05-2016 (DOF), dirección en Internet: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf, fecha de consulta 04/06/16.

³² *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, Artículo 69, de la Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008, Texto Vigente Última reforma publicada DOF 27-04-2016. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGCG_270416.doc, fecha de consulta 04/06/16.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La Ley en su Artículo 77³³ establece que en el Presupuesto de Egresos, se podrán señalar los programas a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a Reglas de Operación, así como los criterios generales a los cuales se sujetarán las mismas.

Adicionalmente, el Artículo 82 de la misma Ley señala que las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales; recursos que no pierden el carácter federal, por lo que deberá comprobarse su gasto, en los términos de las disposiciones aplicables, de conformidad con lo establecido en el Artículo 83; así como ser evaluados e informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos, según lo señala el Artículo 85.

Ley para la Coordinación de la Educación Superior

Con esta Ley,³⁴ se materializaron los esfuerzos de planeación educativa en las instituciones de Educación Superior, ya que su objeto es normar aspectos básicos para la coordinación y crecimiento de ese sector educativo.

Acuerdo número 644 por el que se emiten las Reglas de Operación para las erogaciones vinculadas a los programas señalados en el Artículo trigésimo séptimo transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.

*Establece que las erogaciones del Ramo 11 Educación Pública, que ahí se detallan, estarán sujetas a Reglas de Operación, contenidas en el Modelo de Convenio que se señala en el Anexo 5 del propio Acuerdo; es decir, determina las bases normativas para la operación de los recursos públicos del programa Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales.*³⁵

33 *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Artículos 77, 82, 83 y 85, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, texto vigente última reforma publicada DOF 18/11/2015, dirección en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh/LFPRH_orig_30mar06.pdf, fecha de consulta 14/11/15.

34 *Ley para la Coordinación de la Educación Superior*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, dirección en Internet: 14/11/2015, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/182.pdf>, fecha de consulta: 14/11/2015.

35 *Acuerdo número 644 por el que se emiten las Reglas de Operación para las erogaciones vinculadas a los programas señalados en el Artículo trigésimo séptimo transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012*, Ob. Cit.

Capítulo II

El Impacto del Programa Presupuestario U006

La importancia de que existan Políticas de Operación radica en que de acuerdo con el anexo 29 del PEF 2015, el programa U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales (UR 511), tiene un monto presupuestado de \$52,315,636,754 pesos;³⁶ mismos que transfiere la SEP, como dependencia coordinadora de sector, a las Secretarías de Finanzas Estatales, para que éstas los envíen a los 3,461 Organismos Descentralizados Estatales;³⁷ siendo la principal fuente de ingresos de las instituciones públicas estatales de educación superior en México, para el sostenimiento de su funcionamiento regular, es decir, para el pago de nómina del personal docente y administrativo de los planteles (servicios personales) y gastos de operación, es decir, recursos materiales y servicios generales.³⁸

2.1 Instituciones de Educación Superior Estatales

La autonomía universitaria, otorgada en 1980, en las fracciones VII y VIII del artículo 3 Constitucional, se ha traducido en las Instituciones de Educación Superior Estatales en libertad de cátedra, de pensamiento, de investigación, de discusión de ideas; libertad para autogobernarse, ya que pueden elegir a sus autoridades y emitir su legislación; fijar términos de ingreso, permanencia, promoción y salida del personal académico y de estudiantes; libertad para establecer planes y programas de estudio, determinar criterios y métodos de evaluación; así como para expedir sus títulos profesionales; tienen personalidad jurídica propia para administrar su patrimonio, incluida la libertad para distribuir los recursos financieros de los que dispone; entre otras libertades.

³⁶ *Cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, Anexo 29. Subsidio Ordinario para Organismos Descentralizados Estatales (pesos)*, publicado en el DOF el 03/12/2014, p. 201, dirección en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2015.pdf, fecha de consulta: 24/11/15.

³⁷ *Informe Completo de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 – 2015*, Ob. Cit.

³⁸ “El recurso federal cubre 50% del gasto total de operación”, en TUIRÁN, Rodolfo, MENDOZA Javier, MUÑOZ Christian, et. al., Ob. Cit.

Bajo esa autonomía, las UPE determinan la distribución de sus recursos de acuerdo a sus necesidades, incluidos sus proyectos académicos; y pueden incluso diversificar sus fuentes de financiamiento o incrementar los recursos que se autogeneran para lograr sus objetivos, a través de la firma de convenios con otras instituciones, establecimiento de contratos de prestación de servicios con empresas públicas o privadas, venta de inventos y publicación de libros, entre otros.

Sin embargo, bajo la premisa de su autonomía, se han respaldado para no rendir cuentas ni transparentar el manejo, el destino y aplicación de sus recursos, tal como se demuestra en los resultados obtenidos de las auditorías practicadas por la ASF a las UPE.

Cabe hacer mención, que en la visión de este estudio, el rendir cuentas y el transparentar el manejo de los recursos públicos, lejos de dañar la autonomía universitaria, la fortalece a la vista de la sociedad, quién otorga los recursos a través del cumplimiento de su responsabilidad ciudadana al pago de impuestos.

Es por ello que en el marco del Programa U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, la SEP cobra relevancia, ya que de conformidad con lo establecido en el Artículo 38, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,³⁹ a ésta le corresponde organizar, vigilar y desarrollar la enseñanza superior y profesional, así como ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República Mexicana, conforme a la fracción VI del mismo precepto legal.

A fin de cumplir con este mandato y consolidar su función de rectoría, los servicios de educación pública superior son coordinados y regulados por la SEP; quien es la responsable también de administrar los recursos del programa U006, a través de las cuatro unidades responsables (UR) que se mencionan a continuación:

- **Subsecretaría de Educación Media Superior U600⁴⁰**

Según información del Portal de Transparencia, subsidia a 2778 Colegios de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYTE), Colegios de Ba-

39 *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicada en el DOF el 29/12/1976, última reforma publicada en el DOF el 26/12/2013, dirección en Internet: file:///C:/Users/VAIO/Downloads/leyorganica.pdf, fecha de consulta 21/05/16.

40 *Portal de Obligaciones de Transparencia. Secretaría de Educación Pública, XI. Programas de Subsidio. Población beneficiaria: Organismos Descentralizados Estatales coordinados por la Subsecretaría de Educación Media Superior; Padrón de Entidades Federativas beneficiadas con el programa U006 Subsidios federales para organismos descentralizados, Dependencia / Entidad: Subsecretaría de Educación Media Superior/Organismos Descentralizados (Cecytes, Icats, Colbach)*, dirección en Internet: http://portaltransparencia.gob.mx/pot/programaSubsidio/consultarProgramaSubsidio.do?method=edit&idSubsidios=514004&_idDependencia=11, fecha de consulta: 21/07/16.

chilleres (COLBACH), Educación media superior a distancia (EMSAD) y los Institutos de capacitación para el trabajo (ICAT) de los 32 estados de la república;

- **Dirección General de Educación Superior Universitaria UR 511⁴¹**

Subsidia a 65 Instituciones (34 Universidades Públicas Estatales, UPE; 23 Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario, UPEAS, y 8 Interculturales, UI); recibe el 71% del subsidio aproximadamente;

- **Tecnológico Nacional de México (UT) UR 612 (antes Dirección General de Educación Superior Tecnológica UR 513)⁴²**

Subsidia a 134 Institutos Tecnológicos Descentralizados (ITD);

- **Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas (UP) UR 514⁴³**

Subsidia a 147 universidades.

Sin embargo, la coordinación de la SEP no es suficiente, se requiere de su seguimiento, evaluación y vigilancia, tal como se demuestra en los resultados de la Auditoría Financiera y de Cumplimiento No.: 13-0-11100-02-0740⁴⁴, realizada a los Recursos Federales Transferidos a través de Subsidios para Centros de Educación, por la ASF, en la que se emitieron las recomendaciones siguientes:

- En materia de políticas de subsidios a la SEP, para que en lo subsecuente, evalúe e implemente una metodología o criterios para determinar el monto y porcentaje para la asignación de los subsidios federales, que garanticen una distribución transparente, objetiva y equitativa de los recursos;

41 *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 – 2013*, Ob. Cit.

42 *I.T. Descentralizados*, Directorio Web, Tecnológico Nacional de México, SEP, dirección en Internet: <http://www.tecnm.mx/informacion/institutos-tecnologicos-de-mexico>, fecha de consulta: 07/07/16.

43 *Portal de Obligaciones de Transparencia. Secretaría de Educación Pública, XI. Programas de Subsidio. U006 Subsidios federales para organismos descentralizados estatales (UR-514-CGUTyP), Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas, Padrón, Destino de los Recursos Federales que reciben Universidades e Instituciones de Educación Superior*, dirección en Internet: http://portaltransparencia.gob.mx/pot/programaSubsidio/consultarProgramaSubsidio.do?method=edit&idSubsidios=514004&_idDependencia=11, fecha de consulta: 21/07/16.

44 *Recursos Federales Transferidos a través de Subsidios para Centros de Educación. Secretaría de Educación Pública, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-0-11100-02-0740, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013*, Auditoría Superior de la Federación, 13 p., dirección en Internet: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0740_a.pdf, fecha de consulta: 07/07/16.

- para que se realicen las modificaciones que correspondan a fin de que el instrumento jurídico mediante el cual se entreguen los recursos del programa incluya el nombre del programa presupuestario al que corresponden los recursos, los fines específicos para su aplicación, incluyendo criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad para asegurar la transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos federales autorizados y,
- para que se implementen los mecanismos de control necesarios para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos pactados en los Convenios de Apoyo Financiero y verificar que los recursos federales transferidos se destinaron al objeto para el cual fueron autorizados, así como implementar acciones en caso de incumplimiento por alguna de las partes.

Adicionalmente a lo anterior, en auditorías realizadas en la Cuenta Pública 2012, la ASF determinó a 15 entidades federativas, las observaciones siguientes, que denotan alguna insuficiencia, debilidad o deficiencia del programa U006:

Cuadro 5. Observaciones de la ASF, Cuenta Pública 2012

Concepto	Observaciones
La institución educativa no utilizó una cuenta bancaria específica para la recepción y administración de recursos federales	15
Deficiencias en el Sistema de Armonización Contable	12
Falta de reportes trimestrales y/o difusión	10
Omisión o diferencias de cifras contables con Informe de Actividades o Cuenta Pública Estatal	8
El Gobierno del Estado no utilizó una cuenta bancaria específica para recepción y administración de recursos federales	7
Deficiencias en los procesos de contratación de bienes y servicios	7
Diferencia entre los montos retenidos de impuestos con los declarados al SAT	6
Falta o retraso en el envío de la información requerida por el art. 55 del PEF 2012	6
Aportación incompleta o retraso en la ministración de recursos estatales convenidos	5
Falta de formalización de contratos en adquisiciones realizadas	4

Fuente: ASF . Gasto Federalizado, Ramo 11. Convenios De Coordinación⁴⁵

⁴⁵ Gasto Federalizado, Ramo 11. Convenios de Coordinación, ASF . p. 14, dirección en Internet: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_MR-EDUCACIÓN%20MEDIA%20SUPERIOR_a.pdf, fecha de consulta: 07/07/16.

Cabe hacer mención que el objetivo se ha cumplido, ya que como se mencionó en el Cuadro 4 del apartado *Características del programa* de este estudio, la cobertura de los ODE se ha ampliado en un 27.6% de 2008 a 2015, toda vez que el número de instituciones de educación superior se incrementó de 2,715 a 3,463, consolidando con ello las posibilidades de contar con una base institucional más amplia para impulsar el crecimiento de la matrícula escolar.

Es importante destacar que a nivel internacional se ha dado un acelerado desarrollo científico y tecnológico en el que las Universidades Públicas Estatales están inmersas, por ello, las UPES han diversificado sus programas, a fin de estar en posibilidad de competir con sus homólogas de otros países, en cuanto a la impartición de educación superior con calidad.

2.2 Metas y programas

Como ya quedó establecido, el Artículo 26 de la Constitución señala que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán los programas de la Administración Pública Federal, en este sentido, la Ley de Planeación tanto en el ámbito Federal, como Estatal, establece la existencia de 3 tipos de programas: los sectoriales, los institucionales y los especiales.

El Plan Sectorial de Educación⁴⁶ sentó las bases para establecer el Plan Nacional de Educación Superior (1979), mismo que generó otros programas como el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) 1984-1985, el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) 1986, y el Programa para la Modernización Educativa (PME) 1989, los cuales contienen las políticas y programas que la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la Secretaría de Educación Pública, determina a nivel central, para que las UPES se apeguen a ellas, a fin de que reciban tanto el subsidio Federal como el Estatal, determinado en el PEF .

A nivel macro, la SEP diseño la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), con el fin de establecer indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados en el programa, mismos que se muestran a continuación:

46 El que dio pie a la creación de nuevos programas fue el del periodo 2007 -2012, el vigente es del periodo 2013 – 2018.

Cuadro 6. Principales indicadores del Programa U006

Principales indicadores del Programa U006					
Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior	Porcentaje de absorción de alumnos egresados de la educación media superior que ingresan a la educación superior proporcionada por los Organismos Descentralizados Estatales	Monto promedio de recursos radicados por alumno inscrito a Organismos Descentralizados Estatales, en sus diversas modalidades	Monto promedio de recursos radicados a Organismos Descentralizados Estatales, en sus diversas modalidades	Porcentaje de recursos gestionados con respecto al presupuesto autorizado en el año N	Porcentaje de Cuentas por Liquidar Certificadas pagadas

Fuente: elaboración propia con base en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), SEP .

A nivel de instituciones públicas estatales de educación superior financiadas por este programa presupuestal, el número de programas educativos⁴⁷ pasó de 5,070 en 2005 a 6,287 en 2009, lo que representó un incremento del 24.0 por ciento.

Cabe hacer mención que las instituciones financiadas por el programa presupuestario U006, se han sometido a evaluaciones externas y a procesos de acreditación de sus programas educativos de posgrado, mismos que están establecidos en el Programa para la Modernización Educativa, retomados por la ANUIES, la cual define el proceso de evaluación en tres ámbitos generales,⁴⁸ Institucional, Del Sistema e Interinstitucional, estableciendo su propósito y quién realiza la evaluación, como se presenta a continuación:

47 El número de programas se relaciona con el número de instituciones y refleja las estrategias de las mismas por atender una demanda de servicios educativos crecientemente diversificada.

48 ROSAS CASTRO, Jorge Alberto (2008), *El cambio en las universidades públicas estatales (UPES) de 1982 a 20014. Estudio de Caso: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco*, Doctorado, Universidad Autónoma de Querétaro, dirección en Internet: <http://fca.uaq.mx/files/investigacion/doctorado/tesis/RosasCastoJorgeAlberto.pdf>, fecha de consulta: 28/07/2016.

Cuadro 7. Ámbitos del proceso de evaluación de programas educativos

Ámbito del proceso de evaluación de programas educativos			
Tipo de Evaluación	Institucional	Del Sistema	Interinstitucional
Propósito	Evaluar actividades académicas y administrativas	Realizar diagnósticos de la educación superior en su conjunto	Evaluar programas y proyectos académicos específicos
Quién realiza la evaluación	Cada una de las instituciones	Especialistas	Pares interinstitucionales

Fuente: elaboración propia con base en el Programa para la Modernización Educativa.

En este sentido, en el mismo período, los programas académicos reconocidos por su buena calidad y registrados en el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad, pasó de 277 en 2005 a 463 en 2009, lo que representó el 67.1% de incremento, lo que benefició en gran medida a las ODE, al obtener apoyos en becas para sus estudiantes y de infraestructura para investigación.

Cuadro 8. Número de programas educativos. (2005-2009)

IES	2005	Reg. PNPC	2006	Reg. PNPC	2007	Reg. PNPC	2008	Reg. PNPC	2009	Reg. PNPC
UPE	4,245	276	4,327	259	4,520	272	4,740	462	4,850	459
ITD	419	1	434	1	484	1	563	1	604	1
UT	351	0	357	0	371	0	398	0	668	0
UP	55	0	66	0	87	0	127	3	165	3
Total	5,070	277	5,234	260	5,462	273	5,828	466	6,287	463

Fuente: elaboración propia con base en información obtenida de la página electrónica de la SEP, Subsecretaría de Educación Superior.

Asimismo, se incrementó la matrícula de 54.7 a 65.0 por ciento, en éstos programas, entre 2006 y 2009, superando ampliamente al promedio nacional, como se puede apreciar a continuación:

Cuadro 9. Comparativo de Indicadores de PROSEDU contra logros en IES con subsidios federales (2006-2009)

Indicadores de PROSEDU contra logros en IES con subsidios federales (2006-2009)					
Indicador	Escala	2006	2007	2008	2009
Porcentaje de profesores de tiempo completo de educación superior con posgrado	Nacional	56.4	59.0	61.0	64.0
	U006	67.1	70.1	72.2	74.4
Porcentaje de matrícula en programas de educación superior con Nivel 1 de los CIIES y/o acreditación de COPAES	Nacional	38.3	41.9	46.5	50.1
	U006	54.7	58.2	62.2	65.0
Cobertura	% Nacional	24.8	25.9	26.7	27.6
	% U006*	39.7	40.1	40.4	40.9
Número de entidades federativas con cobertura de educación superior de al menos 25%		15	15	16	22

Fuente: Subsecretaría de Educación Superior.

Es importante destacar el papel que juegan los profesores de tiempo completo para que sea reconocida la calidad de los programas académicos; ya que éstos generan no sólo trabajos de investigación, sino que al profesionalizarlos con posgrados, su visión ha permeando en la planeación y ejecución de éstos programas y en el desdoblamiento de su conocimiento hacia sus estudiantes.

Cabe hacer mención que a partir de la década de los noventa, el sistema de ES mexicano fue objeto de evaluaciones externas por diversos organismos internacionales, como el Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Comisión Económica para América Latina, de las que recibió una serie de recomendaciones para atender deficiencias (Rodríguez, 2000),⁴⁹ derivado de las cuales se han incrementado los ODE, con la finalidad de ampliar a su vez la cobertura, desarrollar nuevos programas educativos, incorporar material educativo de calidad e impulsar la investigación y profesionalización del personal docente.

49 López Noriega Myrna Delfina, Lagunes Huerta, et. al., "Políticas Públicas y Educación Superior en México", X Congreso Nacional de Investigación Educativa, p. 7, dirección en Internet: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_09/ponencias/1480-F.pdf, fecha de consulta 07/07/2016.

2.3 Transparencia y Rendición de cuentas

El derecho a la información, es un derecho humano, por lo tanto se vincula con los derechos fundamentales establecidos en el Artículo 6° de la Constitución,⁵⁰ a la libertad de expresión e información.

El citado Artículo prevé que la Federación contará con un organismo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, el cual se regirá por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁵¹ que es de orden público y de observancia general en toda la República.

Por lo que entendiendo a la transparencia como una herramienta contra la corrupción y al acceso a la información pública, como un derecho subjetivo del ciudadano, a solicitar y recibir información pública; es entonces, una exigencia imprescindible para un sistema democrático, que se le rinda cuentas a los ciudadanos respecto a la forma en que operan los programas de gobierno.

En este sentido, las ODE están obligadas a cumplir con el principio de transparencia a que se refiere el Artículo 1, segundo párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que señala que los sujetos obligados deberán *observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.*

En su libro “Transición y Modernización de la Fiscalización Superior en México” Roberto Michel Padilla (2009)⁵² señala que el propósito esencial de la rendición de cuentas es promover la acción fiscalizadora para que todos los aspectos de la actividad del gobierno sean revisados y evaluados, y sus resultados sean informados a los ciudadanos y a los representantes populares; se garantice la inspección pública; los servidores públicos expliquen y justifiquen sus actos y exista un sistema eficiente de sanciones.

La fracción VIII del Artículo 7 del PEF señala que las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal deberán enviar

50 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. Cit.

51 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, dirección en Internet: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/master/modulo4/01.MEX-Legislacion/01.MEX-Transp-LEG/02.Mex-LGTAIP-04.05.15.pdf, fecha de consulta: 03/10/16.

52 Michel Padilla, Roberto, *Transición y Modernización de la Fiscalización Superior en México, Hacia un nuevo modelo que asegure la calidad del gasto público e impulse el desarrollo económico con equidad*, 1ª. Ed., noviembre de 2009, México, p. 38.

a la Secretaría, a través del sistema al que hace referencia el Artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria la información de las evaluaciones sobre recursos federales transferidos, en los términos de las disposiciones aplicables.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su Artículo 85, fracción II, establece que “Las **entidades federativas** enviarán al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la Secretaría, informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que le sean transferidos...”

El programa que nos ocupa, según las evaluaciones realizadas por el CONEVAL, cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de acuerdo con los lineamientos de la Ley de Transparencia y su Reglamento, de acuerdo a lo siguiente:

- Se cuenta con mecanismos para monitorear el desempeño del programa (estadística básica oficial, conocida como formado 911, a cargo de la Dirección General de Planeación de la SEP), información que no se localizó en las páginas institucionales.
- Las solicitudes de información son turnadas por las áreas de transparencia y las unidades de enlace.
- Se corrobora que los documentos de los resultados de las evaluaciones están disponibles de manera accesible en las páginas de internet: institucionales, tanto de las unidades administrativas responsables del programa, como en el portal de internet: de la SEP, y cuentan con teléfono y correo electrónico para orientación.
- El convenio de colaboración, que es el principal documento normativo del programa, es firmado de manera tripartita entre la SEP, el gobierno del estado correspondiente y la institución beneficiaria, por lo que es conocido por todos los que participan en el programa, y se considera no es pertinente su publicación electrónica.
- Se cuenta con el Sistema Integral de Presupuesto, Pagos y Contabilidad (SIPPAC) de la Oficialía Mayor de la SEP, que genera una interface con el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), que permite contar con la información para generar la Cuenta por Liquidar Certificada y realizar el proceso de radicación, que a su vez está enlazada con la SHCP, para el control de los recursos.

- Finalmente, se cuenta con un proceso establecido y documentado de gestión, radicación y registro de los recursos federales asignados a los ODE .

Según lo señalado por la CONEVAL y la SEP en la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011 y 2012, el programa debería verificar la suficiencia y oportunidad con que los recursos llegan a las instituciones educativas, es decir, en qué medida las secretarías de finanzas estatales reciben los fondos en tiempo y forma y, a su vez, los entregan a los ODE . Asimismo, dado que el U006 es un programa complementario al financiamiento estatal, se debería evaluar el grado en que las entidades federativas aportan el 50% de los recursos en términos del convenio de asignación específico y el grado en que este cumplimiento es oportuno.

Capítulo III

Propuestas de Modelo

Tuirán et al (2010) indican que entre los problemas fundamentales del modelo de financiamiento de la educación superior pública en México destacan: (i) insuficiencia del presupuesto asignado a las instituciones de educación superior tanto para atender la demanda creciente y solventar las transformaciones necesarias para que éstas puedan adaptarse al cambiante entorno nacional e internacional, como para cubrir sus pasivos estructurales; (ii) la inequidad en la asignación del subsidio promedio por estudiante; (iii) el carácter inercial del subsidio ordinario, que contribuye además a profundizar las brechas de financiamiento; y (iv) la inestabilidad e incertidumbre presupuestal de cada año, que dificulta los procesos de planeación de mediano y largo plazos.

3.1 Políticas de Operación para el Programa U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales

El Acuerdo número 644 por el que se emiten las Reglas de Operación para las erogaciones vinculadas a los programas señalados en el Artículo trigésimo séptimo transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, establece que las erogaciones del Ramo 11 Educación Pública, que ahí se detallan, estarán sujetas a Reglas de Operación; sin embargo, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de ejercicios posteriores, no se establecieron Políticas de Operación para las erogaciones del Ramo 11 Educación Pública, bajo el argumento que la diversidad de subsistemas impide que se definan mecanismos de operación específicos, toda vez que difieren en antigüedad, grado de desarrollo, cobertura, ubicación, vocación, población a la que atienden, entorno, así como perfil de estudiantes y profesores.

En este sentido, dada la importancia del programa U006, en el “Dic-tamen a la proposición con punto de acuerdo que exhorta a la SEP a que renueve los Convenios U006 y U023 con la Asociación Nacional

de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)”,⁵³ se persuade al Secretario de Educación Pública para que actualice los convenios U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales en su modalidad de Educación Media Superior y Superior, y U023 Subsidios para Centros de Educación, con la ANUIES, a fin de que los recursos federales destinados a educación, se etiqueten directamente a los organismos descentralizados estatales, instituciones de educación básica, media superior y superior, así como las de formación para el trabajo que operan en las entidades federativas, sin intermediación de autoridad estatal alguna.

Por lo expuesto y lo analizado en los apartados anteriores de este estudio, el impulsar y promover el desarrollo e implementación de “Políticas de Operación” que le den sustento y regularidad al Programa U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, con el propósito de precisar la forma de su operación y lograr los niveles de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia que amerita dada su importancia social y económica año tras año, es relevante, para transparentar el ejercicio de los recursos públicos que se otorgan a los Organismos Descentralizados Estatales, dado que la estructura jurídica del Programa U006 (Ley para la Coordinación de la Educación Superior) data de 1978, mientras que la normatividad y estructura de la Administración Pública Federal ha cambiado y que en los Convenios de Apoyo Financiero (CAF) no se establecen con precisión y detalle:

- los conceptos de gasto autorizado en los cuales se pueden aplicar los recursos transferidos,
- las plantillas del personal, tabuladores y prestaciones para hacerlas acordes con las necesidades actuales de las instituciones, derivadas del incremento a la cobertura de los servicios educativos,
- acciones a implementar en caso de incumplimiento de las partes, a los compromisos contraídos en el CAF , suscrito por la Federación, el Estado y la Universidad Pública Estatal,
- los plazos para el ejercicio y comprobación del gasto,

⁵³ *Dictamen a la proposición con punto de acuerdo que exhorta a la SEP a que renueve los Convenios U006 Y U023 con la ANUIES* , emitido por la Segunda Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública, en el Segundo Receso del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la LXII Legislatura, México, de fecha 13 de agosto de 2015, dirección en Internet: http://www.senado.gob.mx/comisiones/segunda_comision/docs/dictamen42_130815.pdf, fecha de consulta: 04/06/16.

- las particularidades de operación de cada institución, incluyendo la revisión de personal, tabuladores y prestaciones.

Por ello, a continuación, se presenta nuestra propuesta de Políticas de Operación del Programa U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales:

PROPUESTA:

1. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), autorizará la ministración del Subsidio Ordinario y demás ampliaciones para el ejercicio que corresponda con cargo al presupuesto de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y, en su caso de las entidades, que se apruebe en el Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme al Artículo 74 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), quedando sujeta a la disponibilidad presupuestaria de la “Tesorería de la Federación”.
2. Los recursos federales aprobados en el PEF, serán ministrados a las Universidades Públicas Estatales, siempre y cuando cumplan con lo previsto en las disposiciones jurídicas aplicables y los convenios correspondientes.
3. La SEP deberá tener normado el mecanismo de distribución, es decir, cómo es que se determina los montos y porcentajes que otorga a cada ODE, tomando en consideración su desempeño; así como la forma en que operará y administrará el subsidio, que otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros.
4. La SEP comunicará a las entidades federativas (EF) a más tardar el último día hábil del mes de marzo el presupuesto para el subsidio ordinario para organismos descentralizados estatales que la Federación otorga.
5. Previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la SEP informará a las EF el monto que les corresponda aportar de conformidad al porcentaje determinado en materia de subsidio.
6. El Gobierno del Estado utilizará una cuenta bancaria específica para la recepción, ministración y administración de recursos federales.
7. Dichos órdenes de gobierno deberán realizar las aportaciones de recursos que les correspondan en las cuentas específicas respectivas, mismos que deberán ser ministrados a “LA UNIVERSIDAD” de acuerdo al calendario establecido en el Convenio de Apoyo Financiero respectivo, fechas que no deberán exceder.

8. “LA SEP”, “EL EJECUTIVO ESTATAL” y “LA UNIVERSIDAD”, de conformidad con sus atribuciones deberán asegurar la transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos.
9. Los ODE deberán recibir y manejar en una cuenta bancaria productiva específica, los recursos federales otorgados por el programa U006, del ejercicio fiscal respectivo y sus rendimientos, exclusivamente.
10. El subsidio de recursos federales que aporte “LA SEP”, deberá ser entregado por “EL EJECUTIVO ESTATAL” junto con sus propias aportaciones a los organismos descentralizados estatales, a más tardar el siguiente día hábil de que reciba los recursos federales por parte de “LA SEP”.
11. La SEP, las entidades federativas, a través del poder ejecutivo y los organismos descentralizados estatales (ODE) establecerán mecanismos de coordinación, por medio de convenios de apoyo financiero, mismos que deberán observar.
12. Los suscritos en el programa serán responsables de que el mismo no se contraponga, afecte o presente duplicaciones con otros programas o acciones.
13. Las ODE deberán contar con una planeación, en la que se deberá considerar el 75% del recurso otorgado para el pago de nómina de servicios personales, 10% para gastos de operación y 15% para desarrollo de sus programas y proyectos de docencia, investigación, difusión de cultura y extensión de servicios.
14. Las instancias ejecutoras así como los beneficiarios del programa están obligados a reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos que no se destinen a los fines autorizados conforme a los plazos previstos en los convenios aplicables; asimismo, los ejecutores de gasto que al cierre del ejercicio conserven recursos que no se hayan devengado deberán reintegrarlos a la Tesorería de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 176 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
15. Los ODE deberán comprobar su gasto, en los términos de las disposiciones aplicables, de conformidad con lo establecido en el Artículo 83 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
16. Los ODE serán evaluados e informarán sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos, en tiempo y forma, según lo señala el Artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
17. Los ODE deben homologar y modernizar sus sistemas de información contable, a fin de evitar omisiones o diferencias con Informe de Actividades o Cuenta Pública Estatal.

18. Los ODE deben homologar sus procesos de contratación de bienes y servicios.
19. La SEP podrá suspender las ministraciones de recursos a los órganos administrativos desconcentrados o a las entidades, cuando éstos no cumplan con las disposiciones generales aplicables. Informando de esta situación a la SHCP, conforme al Artículo 74 de la LFPRH.
20. Los indicadores de desempeño de los programas, y los medios de contacto de las unidades responsables de los mismos deberán estar disponibles en las páginas de Internet: de las dependencias y entidades.
21. “EL EJECUTIVO ESTATAL” deberá enviar, de manera trimestral, informes tanto a la Cámara de Diputados, como a la Secretaría de Educación Pública, sobre la aplicación de los recursos federales materia del subsidio.
22. Los ODE estarán obligados a la práctica de auditoría externa de su matrícula.
23. Los ODE pondrán a disposición de la sociedad la información sobre la aplicación y uso de los recursos recibidos.
24. Los ODE incorporarán en su página de Internet: la información relacionada con los proyectos y los montos autorizados. En particular, el registro, la asignación, los avances técnicos, académicos o ambos, y el seguimiento del ejercicio de recursos, manteniendo la información actualizada con periodicidad trimestral.
25. Los ODE rendirán cuentas sobre el ejercicio de los recursos, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 43 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.
26. Se promoverá el establecimiento de una estructura informática que permita homologar la información proveniente de los datos de los beneficiarios del Programa.
27. Los Programas que se dirijan a población objetivo, tanto la publicidad que se adquiera para la difusión de los programas, como la papelería y documentación oficial deberán incluir, claramente visible y audible, la siguiente leyenda: “Este programa es público ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa”. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.

3.2 Convenio de Apoyo Financiero

Los mecanismos para que las Políticas de Operación se apliquen, se deben ver materializados en la actualización y mejora de la estructura jurídica de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (1978) y del Convenio de Apoyo Financiero, mismos que le dan sustento al Programa U006, toda vez que muchos de los hallazgos observados por la ASF tienen su causa raíz en una normativa cuyo fundamento legal data de 1978, mucho antes de los cambios derivados de la descentralización de la educación; no obstante, dado el alcance de la presente, presentamos una propuesta de Convenio de Apoyo Financiero.

Apartado/ Declaraciones/ Cláusulas	Propuesta de Modelo de Convenio de Apoyo Financiero del Programa “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales”
	<p>CONVENIO DE APOYO FINANCIERO QUE CELEBRAN: EL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, EN LO SUCESIVO “LA SEP”, REPRESENTADA POR EL (grado académico, nombre y apellidos), SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, ASISTIDO POR (grado académico, nombre y apellidos), DIRECTOR GENERAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA; EL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE (nombre del Estado), EN LO SUCESIVO “EL EJECUTIVO ESTATAL”, REPRESENTADO POR SU GOBERNADOR, EL (grado académico, nombre y apellidos), ASISTIDO POR LOS SEÑORES (grado académico, nombre y apellidos), (Secretario de Gobierno o equivalente), EL (grado académico, nombre y apellidos), (Secretario de Finanzas o equivalente) Y EL (grado académico, nombre y apellidos), (Secretario de Educación o equivalente); Y LA (nombre de la institución de educación superior), EN LO SUCESIVO “LA UNIVERSIDAD”, REPRESENTADA POR SU RECTOR(A), (grado académico, nombre y apellidos), DE CONFORMIDAD CON LAS DECLARACIONES Y CLAUSULAS SIGUIENTES:</p>
DECLARACIONES	
I.- De “LA SEP”:	<p>I.1.- Que de conformidad con los Artículos 2, fracción I, 26 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es una dependencia de la Administración Pública Centralizada, a la que corresponde el ejercicio de la función social educativa, sin perjuicio de la concurrencia de las entidades federativas y los municipios.</p> <p>I.2.- Que el (grado académico, nombre y apellidos), Subsecretario de Educación Superior, suscribe el presente Convenio de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 6 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública,⁵⁴ publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2005 y el “Acuerdo número⁵⁵ por el que se delegan facultades a los subsecretarios y titulares de unidad de la Secretaría de Educación Pública”, publicado en el mismo órgano informativo el...</p>

Continúa ...

Apartado/ Declaraciones/ Cláusulas	Propuesta de Modelo de Convenio de Apoyo Financiero del Programa “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales”
I.- De “LA SEP”:	I.3.- Que el (grado académico, nombre y apellidos), Director General de Educación Superior Universitaria, suscribe el presente convenio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2, fracción XII 1, 11, fracción I y 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2005.
	I.4.- Que de acuerdo con el artículo 21 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, la Federación, dentro de sus posibilidades presupuestarias y en vista de las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior, les asignará recursos para el cumplimiento de sus fines.
	I.5.- Que atendiendo a la solicitud de “EL EJECUTIVO ESTATAL”, concurre con éste para contribuir al mejoramiento de la calidad, la pertinencia, la diversificación y la ampliación de la oferta educativa en beneficio de la educación superior y de “LA UNIVERSIDAD”, a fin de fortalecer e impulsar el desarrollo de las actividades que a la misma han sido encomendadas.
	I.6.- Que celebran el presente convenio con el objeto de apoyar financieramente a “LA UNIVERSIDAD” mediante subsidios federales, para llevar acabo el desarrollo de acciones para la operación y prestación de los servicios educativos a su cargo, con base en su disponibilidad presupuestaria en el ejercicio fiscal (agregar el año del ejercicio fiscal), con cargo a la clave presupuestaria: (clave(s) presupuestaria(s) correspondiente(s) a subsidios).
I.7.- Que para todos los efectos del presente instrumento señala como domicilio el ubicado en calle (nombre de la calle) No. (número), Colonia (nombre de la colonia), C.P. (código postal), en la Ciudad de (nombre de la Ciudad).	

54 Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el DOF el 21 de enero de 2005, Última reforma publicada en el DOF 8 de febrero de 2016, dirección en Internet: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5f29a659-4363-41d8-b7d2-f5886b9057c0/rise.pdf>, fecha de consulta: 28/12/2016.

55 Cabe hacer mención que con Acuerdo número 29/12/16 por el que se abrogan las disposiciones que se indican, publicado en el DOF el 04 de enero de 2017, se abrogó el Acuerdo número 399 por el que se delegan facultades a los subsecretarios y titulares de unidad de la Secretaría de Educación Pública, no localicé un acuerdo más reciente, dirección en Internet: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468590&fecha=04/01/2017, fecha de consulta: 29 de enero de 2017.

Apartado/ Declaraciones/ Cláusulas	Propuesta de Modelo de Convenio de Apoyo Financiero del Programa “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales”
II.- De “EL EJECUTIVO ESTATAL”:	<p>II.1.- Que el Estado de (nombre del Estado) es una entidad libre y soberana que forma parte integrante de la Federación, de conformidad con lo establecido en los Artículos 40 y 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el (los) Artículo(s) (número(s) de(los) Artículo(s)) de la Constitución Política del Estado de (nombre del Estado).</p> <p>II.2.- Que sus representantes cuentan con facultades suficientes para suscribir el presente instrumento en términos de lo dispuesto por los Artículos (número de los Artículos) de la Constitución Política del Estado de (nombre del Estado) y (número de los Artículos) de la (nombre de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal o equivalente).</p> <p>II.3.- Que para satisfacer las necesidades locales y regionales en materia de educación superior, el Congreso del Estado creó “LA UNIVERSIDAD”, a la cual proporcionará recursos económicos, dentro de sus posibilidades presupuestarias, para su sostenimiento y la realización de las funciones que le fueron encomendadas.</p> <p>II.4.- Que para apoyar el financiamiento de “LA UNIVERSIDAD”, ha solicitado la participación del Gobierno Federal, en el marco de la coordinación de acciones que han acordado los dos niveles de gobierno, a fin de impulsar el desarrollo económico y social de la entidad.</p> <p>II.5.- Que para efectos del presente instrumento señala como domicilio el ubicado en calle (nombre de la calle) No. (número), Colonia (nombre de la colonia), C.P. (código postal), Ciudad de (nombre de la Ciudad), Estado de (nombre del Estado).</p>
III.- De “LA UNIVERSIDAD”:	<p>III.1.- Que la Universidad Autónoma de (agregar la denominación), es (agregar su naturaleza jurídica), creada mediante (nombre y fecha de su documento de creación).</p> <p>III.2.- Que de acuerdo con su (nombre del instrumento legal que la regula), tiene los siguientes fines: (agregar los fines).</p> <p>III.3.- Que su Rector(a) cuenta con las facultades suficientes para suscribir el presente instrumento en términos de lo señalado en el (los) Artículo(s) (número de Artículos) de su (nombre del instrumento legal que la regula).</p> <p>III.4.- Que tiene interés en recibir los subsidios federales, que le aportará “LA SEP”, para llevar a cabo el desarrollo de acciones para la operación y prestación de los servicios educativos a su cargo; así como los recursos públicos estatales, que aportará el Estado de (nombre del Estado).</p> <p>III.5.- Que para efectos del presente instrumento señala como domicilio el ubicado en calle (nombre de la calle) No. (número), Colonia (nombre de la colonia), C.P. (código postal), Ciudad de (nombre de la Ciudad), Estado de (nombre del Estado).</p>

Continúa ...

Apartado/ Declaraciones/ Cláusulas	Propuesta de Modelo de Convenio de Apoyo Financiero del Programa “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales”
IV.- De “LA SEP” y “EL EJECUTIVO ESTATAL”:	<p>IV.1.- Que conocen los planes de expansión de la oferta educativa del tipo superior, así como los proyectos docentes y de investigación en que se encuentra comprometida “LA UNIVERSIDAD”, los cuales son congruentes con las políticas vigentes en materia de educación superior.</p> <p>IV.2.- Que es su voluntad conjuntar esfuerzos y recursos para apoyar financieramente a “LA UNIVERSIDAD”, con el propósito de contribuir a la realización de dichos planes.</p>
Antecedentes	<p>La Ley para la Coordinación de la Educación Superior en su artículo 3 establece, que el tipo educativo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente y comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.</p> <p>El artículo 6 señala que la Federación, a través de la Secretaría de Educación Pública, celebrará convenios con los gobiernos de los estados a fin de asegurar que la expansión y el desarrollo de la educación normal respondan a los objetivos de la política educativa nacional y a las necesidades estatales, regionales y nacionales de maestros y de otros especialistas en materia educativa.</p> <p>En este sentido, el Gobierno Federal ubicó en el centro de la política educativa el tema de la calidad, e impulsó la vinculación entre la evaluación y el financiamiento para la educación superior, delegando en la Secretaría de Educación Pública (SEP) la coordinación de la Educación Media Superior (EMS) y Educación Superior (ES).</p> <p>A fin de cumplir con su cometido, la SEP transfirió los servicios de educación superior a las autoridades locales, creando la figura jurídica denominada “Organismos Descentralizados Estatales” (ODE), que operan con financiamiento federal y estatal, mediante un esquema de coordinación entre las autoridades locales y la federación, denominado Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales.</p> <p>Es por ello que se celebra el presente Convenio de Apoyo Financiero.</p>
Marco Legal aplicable	<p>Fracción VII del Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 10 y 25 de la Ley General de Educación, fracción II del artículo 75 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (adicionar los que se consideren necesarios).</p>
PRIMERA	<p>El presente convenio tiene por objeto establecer las bases conforme a las cuales “LA SEP” y el “EJECUTIVO ESTATAL”, proporcionarán subsidio a “LA UNIVERSIDAD” con base en su disponibilidad presupuestaria durante el ejercicio fiscal (agregar el año del ejercicio fiscal), a fin de contribuir al desarrollo de sus programas y proyectos de docencia, investigación, difusión de cultura y extensión de servicios, así como al pago de nómina de servicios personales y gastos administrativos indispensables para la realización de sus actividades académicas, de conformidad con lo establecido en su Anexo Único, mismo que firmado por las partes, se integra al presente instrumento.</p>

Continúa ...

Diseño e implementación de Políticas de Operación para el Programa U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales. Caso Educación Superior en las UAPE

Apartado/ Declaraciones/ Cláusulas	Propuesta de Modelo de Convenio de Apoyo Financiero del Programa “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales”
SEGUNDA	<p>La “SEP” en cumplimiento al objeto de este convenio aportará a “LA UNIVERSIDAD”, el % (agregar el porcentaje) que corresponde a \$ (agregar la cantidad en pesos 00/100 m.n.), previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en su disponibilidad presupuestaria y con base a la reserva autorizada por dicha dependencia.</p> <p>El “EJECUTIVO ESTATAL” en cumplimiento al objeto de este convenio aportará a “LA UNIVERSIDAD”, el % (agregar el porcentaje) que corresponde a \$ (agregar la cantidad en pesos 00/100 m.n.), con base en su disponibilidad presupuestaria.</p> <p>Lo anterior de conformidad con el desglose establecido en el Apartado “A” del Anexo Único de este convenio.</p>
TERCERA	<p>“LA UNIVERSIDAD” en cumplimiento de este convenio se obliga a lo siguiente:</p>
A	<p>Abrir y mantener en una institución bancaria legalmente autorizada una cuenta específica para la administración y ejercicio de los recursos financieros que le aporten “LA SEP” y del “EL EJECUTIVO ESTATAL”, y los productos que generen.</p>
B	<p>Destinar el apoyo financiero que reciba de “LA SEP” y del “EL EJECUTIVO ESTATAL” exclusivamente para el objeto descrito en la cláusula PRIMERA de este convenio, y los productos que genere de la siguiente manera: 75% del recurso otorgado será destinado para el pago de nómina de servicios personales, 10% para gastos de operación (apoyos administrativos indispensables para la realización de sus actividades académicas) y 15% para desarrollo de sus programas y proyectos de docencia, investigación, difusión de cultura y extensión de servicios, en los términos establecidos en el Apartado “C” del Anexo Único.</p>
C	<p>Remitir a la Dirección General de Educación Superior Universitaria de “LA SEP”, para dar seguimiento a este convenio, los informes financieros relativos al ejercicio, destino y aplicación de los recursos que le entregue y los productos que se generen, al término de la vigencia del presente instrumento (durante los primeros 90 (noventa) días del ejercicio fiscal siguiente al de la firma de este convenio), o cuando ésta se lo solicite, respecto de la aplicación de dichos recursos, en términos de las disposiciones legales aplicables, y del presente convenio;</p>
D	<p>Facilitar la fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación de los recursos federales que reciba, a través del presente instrumento, en términos de lo establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; rendir cuentas sobre su ejercicio en los términos de las disposiciones aplicables, detallando la información y debiendo dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo (agregar artículo) del PEF (agregar el año que corresponda), así como dar cumplimiento a las disposiciones relativas a la transparencia y difusión de la información financiera de los recursos transferidos, de conformidad con el Título Quinto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.</p>

Continúa ...

Apartado/ Declaraciones/ Cláusulas	Propuesta de Modelo de Convenio de Apoyo Financiero del Programa “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales”
E	Entregar a la Dirección General de Educación Superior Universitaria de “LA SEP”, el recibo institucional que compruebe la recepción de los recursos transferidos, en un plazo máximo de 10 (diez) días hábiles posteriores a la última ministración recibida de acuerdo al calendario de ministraciones descrito en el Anexo “B” del Anexo Único de este convenio, mismo que deberá reunir los requisitos que enuncian los Artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación.
F	Proporcionar las facilidades necesarias para que las instancias competentes de control, supervisión y fiscalización del “EL EJECUTIVO ESTATAL” ejerzan sus atribuciones en el ámbito de sus competencias, respecto a la transferencia de los recursos objeto del presente convenio.
G	Resguardar de conformidad con las disposiciones legales aplicables, la documentación original justificativa y comprobatoria del ejercicio y aplicación de los recursos financieros materia de este convenio para efectos de rendición de cuentas y transparencia; y
H	Reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos federales que le aporte “LA SEP”, así como los productos que generen, que no hayan sido ejercidos en cumplimiento al objeto de este convenio o, en su caso, a partir de la terminación anticipada del mismo, de conformidad con la normatividad aplicable en la materia.
CUARTA	“LA SEP” de conformidad con el calendario de ministraciones establecido en el Apartado “B” del Anexo Único de este convenio, entregará los recursos federales referidos en la cláusula SEGUNDA a “EL EJECUTIVO ESTATAL”, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien los recibirá y junto con sus propias aportaciones, los entregará a “LA UNIVERSIDAD”.
QUINTA	<p>Las partes están de acuerdo en que dentro del desglose a que se refiere el Apartado “C” del Anexo Único quedan comprendidos los sueldos y las prestaciones del personal de “LA UNIVERSIDAD” de conformidad con las plantillas del personal que se agregan a este convenio como Apartado “D” del Anexo Único.</p> <p>El subsidio objeto de este convenio, en ningún caso podrá destinarse a cubrir otros incrementos de sueldos y prestaciones del personal fuera de los considerados en el Apartado “C” del Anexo Único a que se refiere el párrafo anterior.</p>
SEXTA	<p>En caso de que se requiera efectuar incrementos posteriores en el número de plazas, o en el monto de sueldos y prestaciones de la “UNIVERSIDAD”, esta los deberá dar a conocer previamente a “LA SEP” y a “EL EJECUTIVO ESTATAL”, y ser aprobados por éstos, por escrito.</p> <p>De aprobarse incremento al subsidio, éste será cubierto por “LA SEP” y “EL EJECUTIVO ESTATAL” en los mismos porcentajes a que se refiere la cláusula SEGUNDA de este convenio.</p>

Continúa ...

Apartado/ Declaraciones/ Cláusulas	Propuesta de Modelo de Convenio de Apoyo Financiero del Programa “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales”
SÉPTIMA	Sin perjuicio de la asignación de los recursos a que se refiere este convenio, “LA SEP” y “EL EJECUTIVO ESTATAL” también convienen en alentar las acciones que emprenda “LA UNIVERSIDAD”, a fin de incrementar sus recursos económicos por vías diferentes al financiamiento público, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del Artículo 21 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.
OCTAVA	Las partes acuerdan que una vez que “LA SEP” y “EL EJECUTIVO ESTATAL” entreguen los recursos financieros objeto de este convenio, será de la absoluta responsabilidad de quien los reciba, cualquier reclamación que derive directa o indirectamente con motivo de su aplicación y ejercicio.
NOVENA	El personal de cada una de las partes que intervenga en las actividades motivo de este convenio, no modifica por ello su relación laboral y por lo mismo, la otra parte no se convertirá en patrón sustituto, quedando bajo la responsabilidad de cada una, los asuntos laborales relacionados con su propio personal.
DÉCIMA	“LA SEP” designa al Director General de Educación Superior Universitaria como el responsable de la coordinación, verificación y seguimiento del cumplimiento de este convenio, “EL EJECUTIVO ESTATAL” designa a (agregar el cargo) y para los mismos efectos, “LA UNIVERSIDAD” designa a su propio Rector como responsable del desarrollo y ejecución de este instrumento.
DÉCIMA PRIMERA	En caso de que “EL EJECUTIVO ESTATAL” o “LA UNIVERSIDAD” incumplan los compromisos establecidos en el presente Convenio, “LA SEP” podrá suspender las ministraciones de recursos, en términos de lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 74 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), o incluso, podrá darse por terminado de forma anticipada el presente convenio.
DÉCIMA SEGUNDA	Las partes manifiestan que el presente convenio es producto de la buena fe, por lo que en caso de presentarse alguna duda respecto a su interpretación o cumplimiento, esta será resuelta de común acuerdo por escrito entre las mismas y, en el supuesto de que no se lograra lo anterior, acuerdan someterse a la jurisdicción y competencia de los Tribunales Federales competentes.
El Presente convenio surtirá efectos a partir de su firma y hasta el 31 de diciembre de (año que corresponda). Podrá ser adicionado o modificado de común acuerdo por escrito entre las partes conforme a los preceptos y lineamientos que lo originan.	

Enteradas las partes del contenido y alcance de este convenio, lo firman de conformidad en cuatro tantos originales en la Ciudad de México, el día (agregar día mes y año).

Continúa ...

Por: "LA SEP" (grado académico, nombre y apellidos) Subsecretario(a) de Educación Superior	Por: "EL EJECUTIVO ESTATAL" (grado académico, nombre y apellidos) Gobernador(a)
(grado académico, nombre y apellidos) Director(a) General de Educación Superior universitaria	(grado académico, nombre y apellidos) Secretario(a) de Gobierno o equivalente
(grado académico, nombre y apellidos) Secretario(a) de Finanzas o equivalente	Por: "LA UNIVERSIDAD" (grado académico, nombre y apellidos) Rector(a)

Propuesta de ANEXO "ÚNICO" que forma parte integrante del Convenio de Apoyo Financiero (AÑO), celebrado entre la Secretaría de Educación Pública, el GOBIERNO del Estado (nombre del Estado) y la Universidad Autónoma del Estado (nombre del Estado)

Apartado "A" Subsidio otorgado por la "SEP" y el "EJECUTIVO ESTATAL"
Agregar Porcentaje (%) y monto (cantidad en pesos 00/100 m.n.)

Apartado "B" Calendario de ministraciones

1. El subsidio de recursos federales que aporte "LA SEP", deberá ser entregado por "EL EJECUTIVO ESTATAL" junto con sus propias aportaciones a "LA UNIVERSIDAD", a más tardar el siguiente día hábil de que reciba los recursos federales por parte de "LA SEP".
2. La ministración correspondiente al Subsidio Ordinario y demás Ampliaciones para el año (ejercicio fiscal de que se trate) por parte de la Federación, queda sujeta a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y disponibilidad presupuestaria de la "Tesorería de la Federación".

Apartado "C" Destino de los recursos

Establecer con precisión los conceptos y partidas de gasto en los que se pueden destinar los recursos del convenio:

75% del recurso otorgado será destinado para el pago de nómina de servicios personales (Sueldos y prestaciones del personal).

10% para gastos de operación (apoyos administrativos indispensables para la realización de actividades académicas).

15% para desarrollo de sus programas y proyectos de docencia, investigación, difusión de cultura y extensión de servicios.

Apartado "D" Plantillas de personal

PLANTILLA 1 (BASE) DEL PERSONAL ACADÉMICO DEL (AÑO)

PRESTACIONES

PLANTILLA 2 PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL PROFESORADO (PROMEP) DEL PERSONAL ACADÉMICO DEL (AÑO)

PRESTACIONES

PLANTILLA 3 DEL PERSONAL ACADÉMICO DEL (AÑO)

PRESTACIONES

PLANTILLA DEL PERSONAL MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES DEL (AÑO)

PRESTACIONES

PLANTILLA DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO DEL (AÑO)

PRESTACIONES

Conclusiones

El Programa U006 Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales ha cumplido su objetivo al lograr incrementar la cobertura de instituciones de educación superior que prestan un servicio público, impulsando de manera indirecta el crecimiento de la matrícula, cubrir el pago de nómina del personal, gastos de operación y en un bajo nivel, en inversiones sustantivas para la mejora académica.

Sin embargo, y pese a lo anterior, se identificaron importantes áreas de oportunidad en la que se hace necesario trabajar de forma conjunta entre las instancias federales, estatales y universidades, con el fin de fortalecer e implementar nuevos esquemas y métodos de trabajo que permitan que los procesos de asignación, ejercicio, destino y control de los recursos públicos que se manejan en este programa, se realicen bajo parámetros de eficiencia, eficacia y calidad para la consecución de los objetivos para los cuales fueron creados.

Por lo anterior, se determinan las siguientes conclusiones:

Primera. Existe un rezago en materia de educación superior, toda vez que la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, misma que es el marco general que regula la operación del programa, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, mientras que la normatividad y estructura de la Administración Pública Federal ha cambiado drásticamente, lo que ha afectado en la falta de definición de las directrices que no sólo el Programa debe seguir, sino en términos generales, la educación pública superior.

Segunda. El programa U006 “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales” no cuenta con Políticas de Operación, por lo que se considera se debe cambiar la clasificación programática en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que sea un programa sujeto a políticas de operación, lo que traería como beneficio un marco rector claro en la ministración, planeación, destino y operación de los recursos por parte las Universidades de Educación Superior Públicas Estatales; pero también

la definición de la coordinación, el seguimiento, evaluación y vigilancia que debe dar la SEP.

Tercera. La importancia de que por una parte, la SEP garantice la entrega en tiempo y forma del presupuesto asignado y, por la otra, que también el Estado cumpla de forma oportuna con la aportación comprometida en el Apartado “B” denominado “Calendario de ministraciones” del Convenio de Apoyo Financiero “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales”, toda vez que el recurso es fundamental para que las Universidades Autónomas Públicas Estatales operen adecuadamente.

Cuarta. Las Unidades Responsables que operan el programa U006, se encuentran agrupadas de conformidad con la clasificación presupuestal y no como deberían, de acuerdo al nivel educativo, mismo que trae como consecuencia que cuatro Unidades Responsables adscritas a la Subsecretaría de Educación Superior, de la SEP manejan el programa, y lo hacen de manera distinta, ya que como lo menciona el Informe correspondiente a 2014 - 2015,⁵⁶ el programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido al diseño y características del programa, así como por la dificultad para definir el grupo de control, lo que incide en la transparencia y en la rendición de cuentas.

Por lo anterior, se presentan algunas consideraciones que pudieran mejorar la correcta ministración, uso y destino de los recursos federales transferidos, a través del programa:

1. Revisar y actualizar la Ley para la Coordinación de la Educación Superior en virtud que establece el marco general que regula la operación del programa.
2. Implementar Políticas de Operación específicas para el programa “Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales”, las cuales deberán de indicar de forma clara los fines en los que se aplicarán los recursos, incluir criterios de objetividad y equidad para asegurar la transparencia y rendición de cuentas en la asignación, ejercicio, comprobación y resultados obtenidos. Asimismo, el modelo de convenio de apoyo financiero, debe contener de manera precisa, clara y concisa la forma de operación de los recursos federales otorgados al amparo del programa.
3. Garantizar la entrega total del presupuesto autorizado a las entidades federativas por parte de la SHCP y la SEP para que posteriormente sean radicados los recursos a cada uno de los Organismos Públicos Estatales.

⁵⁶ Informe Completo de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 – 2015, Ob. Cit.

Lo anterior con el propósito de que las universidades cuenten con los recursos económicos para el cumplimiento de sus metas y objetivos.

4. Agrupar a las Unidades Responsables que operan el programa U006, de acuerdo al nivel educativo y no de conformidad con una clasificación presupuestal. Con lo anterior, se contaría con elementos suficientes para realizar evaluaciones de impacto debido al diseño y características del programa, así como por para definir el grupo de control, lo que incide en la transparencia y en la rendición de cuentas.
5. Establecer criterios para el otorgamiento del subsidio, con base en el desempeño de los resultados obtenidos, la matrícula, eficiencia terminal y productividad y reconocimiento de los profesores de tiempo completo, desempeño docente, calificación de los programas educativos y, cumplimiento en la entrega de informes, entre otros.
6. Fortalecer la participación de la SEP como coordinadora del Programa, para que supervise la correcta ministración de los recursos pactados en los convenios, por parte del Ejecutivo Estatal; El manejo eficiente y transparente de los recursos del programa por parte de la Universidad, así como la entrega puntual de informes trimestrales.
7. Contar con los requisitos mínimos que establece el PEF, en materia de transparencia rendición de cuentas, en las páginas de internet: institucionales.

Fuentes de consulta

Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada DOF 15-08-2016, dirección en Internet: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/master/modulo4/01.MEX-Legislacion/01.MEX-Transp-LEG/01.Mex-Const-15.08.16.pdf, fecha de consulta: 03/10/16.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada DOF 26/12/2013, dirección en Internet: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3632_22-01-2014.pdf, fecha de consulta 21/05/16.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, dirección en Internet: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/UEC/master/modulo4/01.MEX-Legislacion/01.MEX-Transp-LEG/02.Mex-LGTAIP-04.05.15.pdf, fecha de consulta: 03/10/16.

Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008, Última reforma publicada DOF 27-04-2016, dirección en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGCG_270416.doc, fecha de consulta: 04/06/16.

Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, se reformó el 09-05-2016 (DOF), dirección en Internet: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf, fecha de consulta 04/06/16.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, última reforma publicada DOF 18/11/2015, dirección en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh/LFPRH_orig_30mar06.pdf, fecha de consulta: 14/11/2015.

Ley para la Coordinación de la Educación Superior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, dirección en internet: 14/11/2015, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/182.pdf>, fecha de consulta: 14/11/2015.

Manual de Programación y Presupuesto 2013, Anexo 1, Unidad de Política y Control Presupuestario, SHCP, p. 3, dirección en Internet: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion2013/anexo_1_constitucion_unidades_responsales.pdf, fecha de consulta: 24/11/2015.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2005, última reforma publicada DOF 08/02/2016, dirección en Internet: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5f29a659-4363-41d8-b7d2-f5886b9057c0/risep.pdf>, fecha de consulta: 28/12/2016.

Acuerdo número 644 por el que se emiten las Reglas de Operación para las erogaciones vinculadas a los programas señalados en el Artículo trigésimo séptimo transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, publicado en el DOF el 10 de agosto de 2012, dirección en Internet: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/9721849d-666e-48b7-8433-0eec1247f1ab/a644.pdf>, fecha de consulta: 04/06/2016.

Acuerdo número 29/12/16 por el que se abrogan las disposiciones que se indican, publicado en el DOF el 04 de enero de 2017, se abrogó el Acuerdo número 399 por el que se delegan facultades a los subsecretarios y titulares de unidad de la Secretaría de Educación Pública. Dirección en Internet: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468590&fecha=04/01/2017, fecha de consulta: 29 de enero de 2017.

Obras Consultadas

García Fernández, Dora, *Manual para la elaboración de tesis y otros trabajos de investigación jurídica: Normas básicas de estilo y redacción para investigadores del Derecho*, 3ª edic., Porrúa-Universidad Anáhuac Norte, México, 2009, 181 págs.

Michel Padilla, Roberto, *Transición y Modernización de la Fiscalización Superior en México, Hacia un nuevo modelo que asegure la calidad del gasto público e impulse el desarrollo económico con equidad*, 1ª. Ed., noviembre de 2009, México, p. 38.

Publicaciones periódicas consultadas

- Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Subsidios federales para organismos descentralizados estatales*, CONEVAL – SEP , dirección en Internet: <http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/fondos/evaluaciones/2011/Informe%20Finaal%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20Consistencia%20y%20Resultados%20%20U006.pdf>, fecha de consulta: 24/11/2015.
- Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Apoyo a la Educación Media, Superior y Normal 2014-2015*, CONEVAL, dirección en internet: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IET/Documents/2014/Media_superior_y_normal.pdf, fecha de consulta: 17/07/16.
- Ficha de Monitoreo 2015-2016 Subsidios para organismos descentralizados estatales*, CONEVAL, dirección en Internet: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEP/U006_FMyE.pdf, fecha de consulta: 17/07/17.
- Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 – 2013, Valoración de la información de desempeño presentada por el programa Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales DGESU DGEST CGUT SEMS*, CONEVAL, dirección en Internet: http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/11459/1/images/informe_final_completo_u006.pdf, fecha de consulta: 24/11/2015.
- Informe Completo de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 - 2015, Valoración de la información de desempeño presentada por el programa, Subsidios federales para organismos descentralizados estatales*, Dirección General de Educación Superior Universitaria, CONEVAL – SEP , dirección en Internet: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46629/Informe_Completo.pdf, fecha de consulta: 04/06/16.
- Informe Ejecutivo de la Evaluación Específica de Desempeño 2014 - 2015, Valoración de la información de desempeño presentada por el programa, Subsidios federales para organismos descentralizados estatales*, Dirección General de Educación Superior Universitaria, CONEVAL – SEP , dirección en Internet: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/46628/Ejecutivo.pdf>, fecha de consulta 23/06/16.
- Informe sobre la Fiscalización Superior a las Instituciones Públicas de Educación Superior 1998-2008*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2009, dirección en Internet: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2008i/Tomos/Separata1.pdf>, fecha de consulta: 24/11/2015.

Otras fuentes consultadas

Cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, Anexo 29. Subsidio Ordinario para Organismos Descentralizados Estatales (pesos), publicado en el DOF el 03/12/2014, p. 201, dirección en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2015.pdf, fecha de consulta: 24/11/15.

Criterios Generales para la distribución del Programa U006 “Programa de Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, p. 6, Secretaría de Educación Pública, dirección en Internet: <http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/12227/3/images/criterios-distribucion-programa-subsidios-ODE-2016.pdf>, fecha de consulta 23/06/16.

Diccionario de la Real Academia Española, dirección en Internet: <http://dle.rae.es/?id=DuKPOH9&o=h>, fecha de consulta 24/11/2015.

Dictamen a la proposición con punto de acuerdo que exhorta a la SEP a que renueve los Convenios U006 Y U023 con la ANUIES, emitido por la Segunda Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública, en el Segundo Receso del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la LXII Legislatura, México, de fecha 13 de agosto de 2015, dirección en Internet: http://www.senado.gob.mx/comisiones/segunda_comision/docs/dictamen42_130815.pdf, fecha de consulta: 04/06/16.

GARCÍA Carlos, REYNAGA Sonia y VARGAS Sayonara, *Programa presupuestario U006 subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales 2009. Evaluación interna*, Laboratorio de Análisis Institucional del Sistema Universitario Mexicano. Universidad Autónoma Metropolitana. Subsecretaría de Educación Superior, Secretaría de Educación Pública, México, marzo 2010, 40 págs. dirección en Internet: <http://laisumedu.org/showBib.php?idBiblio=6482&cates=Financiamiento&idSubCat=94&subcates=1.-+Presupuesto+ordinario&ssc=&m=mail1&p=mail1>, fecha de consulta: 24/11/2015.

Gasto Federalizado, Ramo 11. Convenios de Coordinación, Auditoría Superior de la Federación, dirección en Internet: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_MR-EDUCACIÓN%20MEDIA%20SUPERIOR_a.pdf, fecha de consulta: 07/07/16.

Glosario de términos utilizados en la Dirección General de Planeación y Programación, SEP, 1ª. Ed., México, junio de 2008, 197 p., dirección en Internet: <http://cumplimiento.pef.sep.gob.mx/content/pdf/Glosario%202008%2024-jun-08.pdf>, fecha de consulta: 24/11/2015.

I.T. Descentralizados, Directorio Web, Tecnológico Nacional de México, SEP, dirección en internet: <http://www.tecnm.mx/informacion/institutos-tecnologicos-de-mexico>, fecha de consulta: 07/07/16.

LÓPEZ NORIEGA, Myrna Delfina, Lagunes Huerta, Cristina Antonia y Recio Urdaneta Carlos Enrique, *Políticas Públicas y Educación Superior en México, X Congreso Nacional de Investigación Educativa*, dirección en internet: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v10/pdf/area_tematica_09/po-nencias/1480-F.pdf, fecha de consulta 07/07/2016.

MENDOZA ROJAS, Javier, “Tres Décadas de Financiamiento de la Educación Superior. Modelo de Financiamiento Inercial y Negociado”, en *Los Grandes problemas de México*, COLMEX, Tomo VII. Educación, México, 2010, p. 397, dirección en Internet: <http://2010.colmex.mx/16tomos/VII.pdf>, fecha de consulta: 24/11/2015.

Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, dirección en Internet: <http://agroecologia.chapingo.mx/documentos/PND.pdf>, fecha de consulta: 09/12/15.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, Artículo 7, publicado en el DOF el 3 de diciembre de 2014, dirección en Internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2015/PEF_2015_abro.pdf, fecha de consulta 04/06/16.

Programa Sectorial de Educación 2007 – 2012, Secretaría de Educación Pública, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, México, 2007, dirección de internet: https://issuu.com/rasectobar/docs/programa_sectorial_educacion_2007-2012, fecha de consulta: 24/11/2015.

Programa Sectorial de Educación 2013-2018, publicado en el DOF el 13/12/2013, Secretaría de Educación Pública, dirección en Internet: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326569&fecha=13/12/2013, fecha de consulta: 24/11/15.

¿Qué son las reglas de operación?, Dirección General Adjunta para el Fortalecimiento del Control Interno en Estados y Municipios, Secretaría de la Función Pública, dirección en Internet: <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>, fecha de consulta 24/11/2015.

Portal de Obligaciones de Transparencia. Secretaría de Educación Pública, XI. Programas de Subsidio. Población beneficiaria: Organismos Descentralizados Estatales coordinados por la Subsecretaría de Educación Media Superior; Padrón de Entidades Federativas beneficiadas con el programa U006 Subsidios federales para organismos descentralizados, Dependencia / Entidad: Subsecretaría de Educación Media Superior/Organismos Descentralizados (Cecytes, Icats, Colbach), dirección en internet: http://portaltransparencia.gob.mx/pot/programaSubsidio/consultarProgramaSubsidio.do?method=edit&idSubsidios=514004&_idDependencia=11, fecha de consulta: 21/07/16.

Portal de Obligaciones de Transparencia. Secretaría de Educación Pública, XI. Programas de Subsidio. U006 Subsidios federales para organismos descentralizados estatales (UR-514-CGUTyP), Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas, Padrón, Destino de los Recursos Federales que reciben Universidades e Instituciones de Educación Superior; dirección

en internet: http://portaltransparencia.gob.mx/pot/programaSubsidio/consultarProgramaSubsidio.do?method=edit&idSubsidios=514004&_idDependencia=11, fecha de consulta: 21/07/16.

Principales Cifras del Sistema Nacional 2015 – 2016, 2016, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, Secretaría de Educación Pública, dirección en internet: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2015_2016_bolillo.pdf, fecha de consulta: 17/07/16.

Programa Presupuestario U006 Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales, Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora, Padrón de beneficiarios primer semestre 2016, Tecnológico Nacional de México, dirección en internet: http://www.tecnm.mx/c_planeacion/programas-presupuestarios, fecha de consulta: 21/07/2016.

Programas de Educación Superior; DGESU, Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, Secretaría de Educación Pública, dirección en internet: <http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/SFODE.aspx>, fecha de consulta: 21/07/16.

Recursos Federales Transferidos a través de Subsidios para Centros de Educación. Secretaría de Educación Pública, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 13-0-11100-02-0740, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, Auditoría Superior de la Federación, 13 p., dirección en Internet: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0740_a.pdf, fecha de consulta: 07/07/16.

ROSAS CASTRO, Jorge Alberto (2008), *El cambio en las universidades públicas estatales (UPES) de 1982 a 20014. Estudio de Caso: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco*, Doctorado, Universidad Autónoma de Querétaro, dirección en internet: <http://fca.uaq.mx/files/investigacion/doctorado/tesis/RosasCastoJorgeAlberto.pdf> fecha de consulta: 28/07/2016.

Sistema Público de Consultas de Auditoría, Auditoría Superior de la Federación, dirección en Internet: <http://www.asfdatos.gob.mx/>, fecha de consulta: 24/11/2015.

TUIRÁN, Rodolfo, MENDOZA Javier, MUÑOZ Christian, ARREOLA Héctor, *Organismos Descentralizados*, Gobierno del Estado de Hidalgo, dirección en Internet: <http://www.hidalgo.gob.mx/?p=175>, fecha de consulta: 24/11/2015.



El Intercambio

de servicios de salud: Factor estructural
en el sistema de salud en México

Maestra Minerva Castillo Rodríguez

Introducción

A lojado desde el año 2000 en la agenda nacional, el tema del intercambio de servicios de salud, como una estrategia de cobertura de amplios sectores sociales, ha sido un intento de las últimas tres administraciones federales de la República Mexicana por disminuir la fragmentación de la seguridad social, mejorar la calidad de atención y aprovechar la infraestructura hospitalaria del país. Para ello, se ha buscado atender a un gran número de derechohabientes y establecer un programa de intercambio de servicios de salud, a partir del excedente que las instituciones públicas del sector tengan en la oferta de sus servicios.

A través de este trabajo de investigación se pretende analizar el intercambio de los servicios de salud, el Sistema de Salud mexicano, sus antecedentes, avances, retos, retrocesos, propuestas de mejoras y propuestas que permitan cubrir las necesidades de la población consolidando un nuevo Sistema de Salud incluyente.

Uno de los temas de mayor trascendencia en nuestro país es el enfocado a la Salud, el cual se encuentra consagrado y protegido dentro de nuestra Carta Magna, así mismo la creciente demanda de mejores servicios y de mayor calidad, ha desencadenado que el gobierno mexicano ponga mayor énfasis en la procuración de los servicios de salud dando cabal cumplimiento al derecho que todas y todos tenemos. El intercambio de servicios de salud en México, es el gran tema a resolver en materia de salud, será el inicio de la construcción de un sistema de salud más equitativo, eficiente y sostenible.

El tema en análisis, por la transformación que implica, divide opiniones y es factor de confrontación en ámbitos académicos, políticos y espacios públicos. Quienes abogan por la concreción del intercambio, afirman que sus beneficios se reflejarán en mejores servicios de salud, disminución de gastos y como elemento más significativo, el que la ciudadanía en general, puede ser atendida en cualquiera de las instituciones que hoy integran al sistema nacional de salud. A eso se le denominó universalización de la salud.

En contra de dicha concepción, se encuentran voces que afirman que el intercambio de servicios de salud forma parte de las políticas internacionales cuyo objetivo es el desmantelamiento de los Estados nacionales en pro de la privatización y en favor del dominio del mercado.

Se afirma, entre otros aspectos que: *El significado de la privatización, más allá de los indicadores numéricos, supone limitar el alcance o modificar la naturaleza del papel del Estado en la gestión de los asuntos sociales, bajo la pretensión de que será el mercado la instancia indicada para su plena satisfacción...*¹

En la visión de quienes signan esta postura, se afirma que el denominado “ajuste estructural”, ha pretendido, desde años atrás, la eliminación sistemática de las funciones del Estado, mismas entre las que se encuentra el proveer servicios gratuitos de salud a la población.

Considerando ambas perspectivas, el presente trabajo pretende profundizar en el tema de intercambio de servicios del sistema de salud. Ello haría más eficiente el uso de los recursos públicos destinados a la atención de la salud y contribuiría al mejoramiento del bienestar social y, en particular, al cumplimiento del derecho a la salud que consagra el Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de su naturaleza, por estar enfocada en uno de los llamados grupos vulnerables, y por la disponibilidad de excedentes en la capacidad de servicio de las instituciones públicas del sector salud, la atención pediátrica será el estudio de caso que sostendrá la propuesta final.

Apoyando el análisis con elementos históricos, la revisión a reformas jurídicas en la materia y utilizando datos del contexto internacional, mismos que permitan la confección de un estudio comparativo, este trabajo ofrecerá elementos para que los tomadores de decisiones cuenten con una valoración teórica relativa al intercambio de servicios del sistema de salud pública en México y, a partir de ello, definir propuestas, medidas de políticas públicas y posibles soluciones a los retos en la atención de la salud.

¹ Guerrero Olvera, Miguel. *Privatización, Seguridad Social y Régimen Político en México, Implicaciones sociopolíticas de la privatización*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Editorial Fontamara, Primera Edición 2012, p. 128.

Capítulo I

Diagnóstico del sistema de salud en México

Antecedentes

Los orígenes del sistema de salud del México moderno datan de 1937, con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública y su posterior transformación, en 1943, en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que actualmente conocemos como Secretaría de Salud. También en ese año se crearon los primeros institutos nacionales de salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Hospital Infantil de México.

Posteriormente, se creó el Instituto Nacional de Cardiología (1944), el Hospital de las Enfermedades de la Nutrición (1946), el Instituto Nacional de Cancerología (1950), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (1960), y el Instituto Nacional de Neurología (1964).²

En los años setenta, con la finalidad de consolidar el sistema nacional de salud que ya existía, surge el Programa IMSS-COPLAMAR (1979), transformado en 1989 en IMSS-Solidaridad, enfocado en atender a la población campesina.³

Derivado de las nuevas exigencias en materia de salud, en 1983 se dan nuevas iniciativas que marcaron la historia del sistema de salud, cuando se promulga la Ley General de Salud en el que se reconocía el derecho a la protección de la salud.

Asimismo, es necesario precisar el desarrollo de los sistemas de salud en el mundo, comenzando por definir un sistema de salud.

2 *Cfr.* El sistema de salud mexicano, una historia de casi 60 años, dirección de internet: http://www.salud.gob.mx/apps/htdocs/gaceta/gaceta_010702/hoja7.html, fecha de consulta: 12 de noviembre de 2016.

3 *Ibid.*

Acorde a la Organización Mundial de la Salud (OMS), un sistema de salud se define como:

La suma de todas las organizaciones, instituciones y recursos cuyo objetivo principal consiste en mejorar la salud. Un sistema de salud necesita personal, financiación, información, suministros, transportes y comunicaciones... el principal responsable por el desempeño global del sistema de salud de un país es el gobierno, pero también resulta fundamental la buena rectoría de las regiones, los municipios y cada una de las instituciones sanitarias.⁴

En un breve recorrido por los antecedentes históricos de los sistemas de salud en el mundo, se encuentran registros de su génesis en las civilizaciones más antiguas, sin embargo, cercano a los esquemas modernos, tenemos como referencias al Sistema de salud alemán, al Sistema soviético de servicios de salud y al Servicio nacional de salud británico.

El primero de ellos, el Sistema de salud alemán, se distingue por ser el primero en contar, desde el año de 1883, con una Ley de Seguro Obligatorio, a partir de la cual, el Estado alemán protegía a la clase trabajadora (en específico a los obreros), contra el riesgo por enfermedades, e invalidez. A la ley signada en 1883, le siguieron leyes que abogaban por la protección ante accidentes laborales, seguro por jubilación y por maternidad.

La importancia histórica del modelo alemán se sintetiza en lo siguiente:

El sistema concebido por Bismark constituye uno de los grandes modelos de seguridad social, en la medida en que se basa en una relación bilateral; a cambio de una contribución versada por el asegurado, le es acordada una indemnización en caso de sufrir alguno de los riesgos cubiertos. Además, el empleador debe aportar una contribución proporcional a la del asegurado, y los seguros acordados no son facultativos, sino obligatorios. Así mismo, existe una proporcionalidad entre el monto de las cotizaciones versadas y las prestaciones recibidas.⁵

La normatividad desarrollada en Alemania, fue ejemplo para diversas naciones europeas, las cuales emitieron ordenamientos en materia de seguridad social, tales como Dinamarca y Suecia que decretan en el año de 1891, seguros de vejez, enfermedades y maternidad y Noruega que en 1895 crea una amplia legislación contra riesgos de trabajo; bajo esa inercia, hacia el año de 1908, Holanda, Irlanda, Italia, entre otras naciones, decretan leyes de seguridad social.

4 Organización Mundial de la Salud, ¿Qué es un sistema de salud?, dirección de internet: www.who.int/features/qa/28/es/, fecha de consulta: 9 de noviembre de 2016.

5 Modelos de Seguridad Social, Capítulo I. Principales modelos de seguridad social y protección social, UNAM, dirección de internet: www.juridicas.unam.mx, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/4.pdf>, fecha de consulta: 10 de diciembre de 2016.

Por su parte, el Sistema soviético de salud, generado durante la primera década del siglo XX, se caracterizaba, a diferencia de los que fueron instaurados en las naciones europeas, por contar con servicios gratuitos tanto en lo preventivo como en lo curativo y siendo coordinado, en su totalidad, por el Estado.

A su vez, el Sistema de salud británico (NHS, por sus siglas en inglés), encuentra su relevancia en el hecho de que introduce el principio de responsabilidad colectiva, el cual prevé el desarrollo de un sistema integral de salud, mismo que sería accesible para toda la población de los países que conforman la Gran Bretaña.

Ahora bien y pese a las diferencias que en su práctica tuvieron los servicios de salud antes citados, se caracterizaron, en general, por privilegiar la protección al trabajador y su relación laboral con el Estado, constituyéndose así el principio de seguridad social.

La Seguridad social hoy en día es definida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del modo siguiente:

Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuente reducida de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.⁶

En México, el sistema de salud, así como el concepto de seguridad social, tienen sus orígenes en el siglo XIX, en especial en el año de 1841, momento en que se crea el Consejo de Salubridad, el cual tenía por objetivo: *fomentar los estudios de higiene, vigilar los establecimientos públicos, dictar a las autoridades medidas de higiene pública y formar el Código Sanitario de la República Mexicana.*⁷

La labor del Consejo de Salubridad no tuvo mayor relevancia derivado, en parte, porque el Código Sanitario de la República Mexicana nunca fue establecido, sin embargo, la creación del consejo sentó la base a efecto de que, durante el año de 1861, el Presidente Benito Juárez expidiera la creación de la Dirección General de Beneficencia, a partir de la cual, los servicios hos-

6 Hechos concretos sobre La Seguridad Social, Organización Internacional del Trabajo, dirección de internet: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf, fecha de consulta: 10 de diciembre de 2016.

7 Díaz Limón, José. La Seguridad Social en México, Un Enfoque Histórico (Primera parte), dirección de internet www.juridicas.unam.mx, en: historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revju p.48, fecha de consulta: 10 de diciembre de 2016.

pitalarios y los medios de beneficencia del país, quedaran bajo la tutela del Estado. En 1887, la citada instancia modifica su nombre por el de Dirección de Beneficencia.

Durante la primera década del siglo XX, aunado a la labor de la Dirección de Beneficencia, emanó cierta legislación en los estados del país, la cual, en cierto sentido, abonó al desarrollo del sistema de salud en México.

Entre dichas normas se encuentra la Ley del Trabajo del estado de México, la del estado de Veracruz y la del estado de Coahuila; el común denominador de estas leyes era la puesta en práctica de la responsabilidad del patrón frente a sus obreros, el otorgamiento de servicios médicos y prestaciones por riesgos de trabajo y vejez a los trabajadores.

El avance que esas normas locales presentaban en la materia, logró su consolidación tras la promulgación de la Constitución de 1917, en la cual, en su Artículo 123 se decretaba: *el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole e inculcar la previsión popular.*⁸

Bajo la norma constitucional, se da cauce al sistema de seguridad social en México, mismo que sería reforzado con la reforma de 1929 al Artículo 123 en donde se establecía el derecho de los trabajadores al seguro por invalidez de vida, de cesación voluntaria del trabajo y la protección contra enfermedades y accidentes.

La práctica de la seguridad social en México, sin embargo, tendría que esperar la consolidación del sistema presidencial y las modificaciones que, en su concepto, los presidentes Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho fijarían a la misma.

Hoy viven en México 8.3 millones de adultos mayores de 64 años, 6.8% de la población. Para 2030 vivirán 14 millones a 10.2%.⁹ El Sistema Nacional de Salud ha logrado una alta cobertura para intervenciones dirigidas a abatir las necesidades de salud de los niños y adolescentes, misma que se puede medir en 71% considerando indicadores de tamizaje, control del niño sano vacunación y atención prenatal.¹⁰

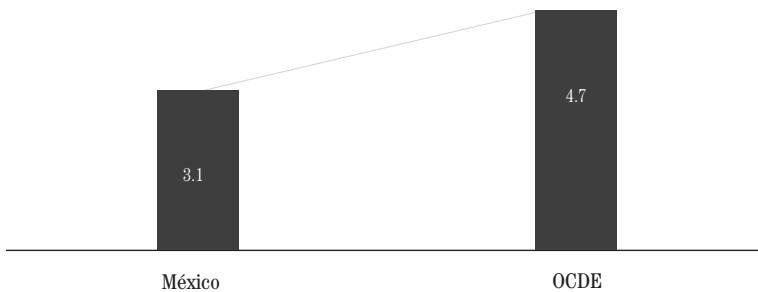
8 Cfr. González Oropeza, Manuel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2007, Repositorio de información en materia electoral, México. p. 57.

9 Cfr. González Block, Miguel A., (Coordinador). *Diagnóstico de los retos al Sistema Nacional de Salud Universal*. México DF, Funsalud, Consejo Promotor de Competitividad y Salud, 2015, p.27.

10 *Ibid.*, p. 9.

Con la reducción de la mortalidad infantil y el abatimiento de las enfermedades agudas, las enfermedades crónicas no contagiosas ya predominan, siendo responsables para 2010 de 72% del total de los años de vida perdidos. La regresión de consultas por persona por año indica que México tiene ya para 2015 un déficit muy importante en consultas por persona, pues se prestan hoy 3.1 por año, pero se estima un requerimiento de 4.7. Para llegar al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Ver Gráfica 1) para cerrar el déficit sería necesario incrementar en 52% el total de las consultas que se brindan.¹¹ Para 2020 se requerirán 5 consultas por persona por año, con lo que el incremento requerido será de 43%, cantidad menor dado el crecimiento de las consultas por persona observado en la tendencia de incremento entre 2000 y 2012. Para 2030 se requerirán 5.8 consultas por persona, para reducir el incremento requerido entonces a 33% del total de las consultas esperadas.¹²

Gráfica 1. Consultas por persona por año



Fuente: elaboración propia con datos del PND 2013-2018

El tema de la densidad de médicos por mil habitantes incrementó entre 2000 y 2012 en 37.5% pasando de 1.6 a 2.2.¹³ Los recursos humanos para la salud tienden a concentrarse en México en las grandes zonas urbanas y en áreas de especialidad, generando falta de médicos generales y especialistas.

En el terreno de la enfermería cuentan con 2.5 por mil habitantes, contra 8.8. Considerando el estándar de Chile de 4.2 enfermeras por mil habitantes y suponiendo que nos acercamos a sus necesidades de salud, tendríamos un déficit de 174 mil enfermeras (Ver Gráfica 2). La formación de enfermeras en México es insuficiente para aumentar este valioso recurso a los niveles requeridos, ya que

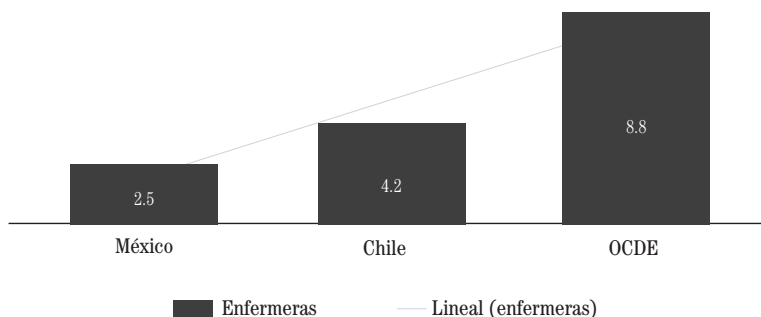
¹¹ *Ibid.*, p. 36.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

se gradúan 105 enfermeras por cada millón de habitantes por año, mientras que el promedio de este indicador en los países de la OCDE se sitúa en 406.¹⁴

Gráfica 2. Enfermeras por cada mil habitantes



Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación Mexicana para la Salud, en http://funsalud.org.mx/portal/wp-content/uploads/2016/02/Di%C3%A1gn%C3%B3stico_G3P.pdf.

Las camas hospitalarias por mil personas decrecieron tanto en México como en los países de la OCDE en 11.5% y 13.9% entre 2000 y 2012. Ello responde sobre todo a la reducción del número de días de cama de hospitalización y a la reducción de partos debido a la menor fertilidad poblacional, de 1.6 contra 4.8 por mil habitantes.¹⁵ No obstante, la disponibilidad de camas del sector público por habitante es muy dispar en México, con valores que van de menos de 0.4 camas por mil en Chiapas hasta más de 1.2 por mil en el Distrito Federal, una diferencia de tres veces. La diferencia en la disponibilidad de quirófanos es incluso mayor, con valores que van de menos de 1.5 por cien mil en el estado de México hasta más de 4 en el Distrito Federal.¹⁶

La producción de consultas generales y de especialidad por habitante ha incrementado ligeramente entre 2000 y 2012 en México, al cambiar de 2.5 en 2000 a 3.0 consultas para 2012, un incremento de apenas 20% en el periodo (Ver Gráfica 3).¹⁷

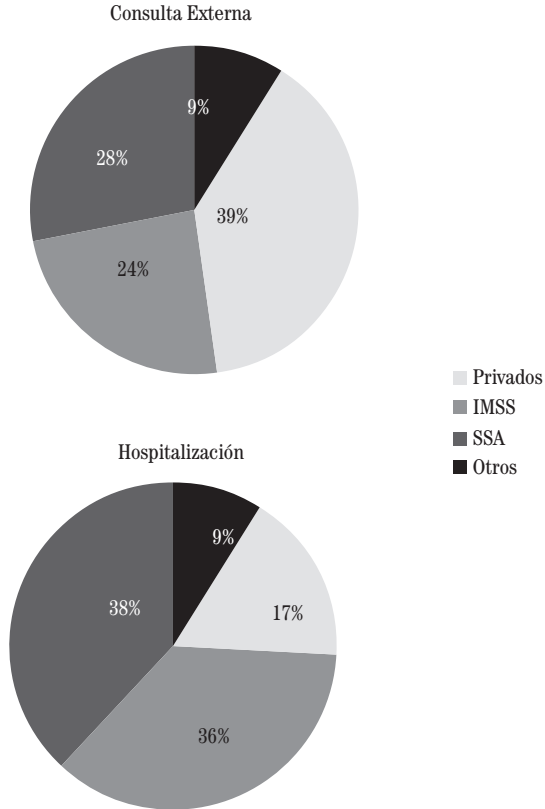
14 *Cfr.* Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Health Statistics 2014, dirección de internet: <http://www.oecd.org/els/health-systems/oecd-health-statistics-2014-frequently-requested-data.htm>, fecha de consulta: 05 de noviembre de 2016.

15 *Cfr.* González Block, Miguel A., (Coordinador). *Diagnostico de los retos al Sistema Nacional de Salud Universal*. México DF, Funsalud, Consejo Promotor de Competitividad y Salud, 2015, p. 9.

16 *Cfr.* Secretaría de Salud. Observatorio del Desempeño Hospitalario. México D.F., SSA 2011.

17 *Cfr.* González Block, Miguel A., (Coordinador). *Diagnostico de los retos al Sistema Nacional de Salud Universal*. México DF, Funsalud, Consejo Promotor de Competitividad y Salud, 2015, p. 9.

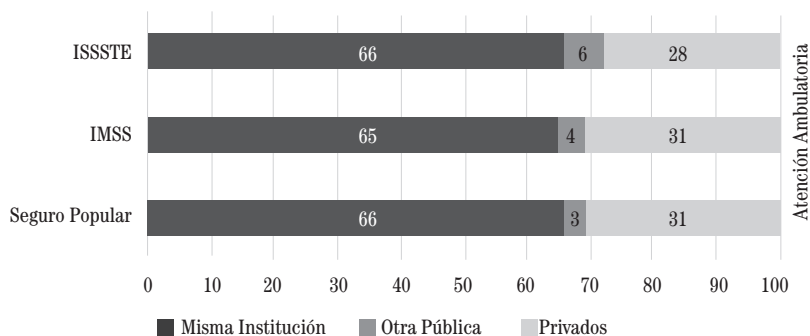
Gráfica 3. Distribución porcentual de la utilización de servicios según institución



Fuente: Fundación Mexicana para la Salud, en http://funsalud.org.mx/portal/wp-content/uploads/2016/02/Di%C3%A1gn%C3%B3stico_G3P.pdf.

La ocupación hospitalaria del sector público tiene niveles entre aceptables y de saturación, según reporta el Observatorio del Desempeño Hospitalario de la Secretaría de Salud. Para 2010 la ocupación en los hospitales públicos de la SSA, IMSS e ISSSTE fue en promedio de 73%, que significa que ya están trabajando muy cerca de su capacidad. Por proveedor, los servicios más saturados fueron los del IMSS, con una tasa de ocupación de 79%, seguidos por el ISSSTE con 72% y la SSA con 70% (Ver Gráfica 4).

Gráfica 4. Demanda de atención según institución de afiliación



Fuente: Fundación Mexicana para la Salud, en http://funsalud.org.mx/portal/wp-content/uploads/2016/02/Di%C3%A1gn%C3%B3stico_G3P.pdf.

La falta de coordinación para decidir nuevas inversiones entre las diferentes instituciones impide optimizar el uso de la infraestructura y los esfuerzos de intercambio de servicios entre las dependencias públicas de salud que se intentaron en los años pasados tuvieron un alcance limitado a ciertas intervenciones y regiones del país.¹⁸

Ha sido la Secretaría de Salud la que ha puesto mayor énfasis en el tema creando el Intercambio de Servicios Planificado el cual tiene como objetivo principal *contribuir a proporcionar atención médica oportuna, eficiente y de calidad, independientemente de la afiliación y la condición laboral de las personas, a partir de intervenciones convenidas a fin de optimizar los recursos disponibles en las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud.*¹⁹

Se crearon instrumentos para la suscripción de convenios específicos en Baja California Sur, Yucatán, Querétaro, Durango, Chihuahua, Sinaloa y Tabasco en donde se han observado beneficios en el ahorro de recursos en las instituciones, así como una mejor oportunidad y comodidad en la atención para los pacientes: el Acuerdo General de Coordinación para el Intercambio de Servicios; el Manual de Lineamientos para el Intercambio de Servicios en

18 “Programa Sectorial de Salud 2013-2018”, dirección de internet: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/sectorial_salud.pdf, fecha de consulta: 18 de marzo de 2016.

19 “Secretaría de Salud, Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud”, dirección de internet: <http://www.dgplades.salud.gob.mx/Contenidos/Slide/IntercambioServiciosPlanificado.html>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2016.

el Sector Salud; y el Boletín Requerimiento de Información de Oferta y Demanda para el Programa de Intercambio del Sector Salud.²⁰

El programa de intercambio de servicios permitirá a través de la coordinación interinstitucional lo siguiente:²¹

- Mejorar la eficiencia de la prestación de servicios.
- Fortalecer la capacidad resolutive del Sector.
- Reducir la fragmentación del Sistema Nacional de Salud.
- Disminución del tiempo de espera para recibir los servicios y del gasto en traslado de los usuarios.
- Garantizar el tratamiento integral y oportuno de los usuarios.
- Mayor oportunidad y comodidad para el paciente.

El programa de intercambio de servicios, como elemento fundamental de la construcción del Sistema Nacional de Salud incluyente, pretende:

- Atender las necesidades generadas por la transición demográfica y epidemiológica.
- Garantizar el acceso efectivo de la población a los servicios de salud en la construcción del Sistema Nacional de Salud incluyente.
- Evitar capacidades ociosas y por ende costosas, a través de un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada.
- Garantía de plazo en la atención de un grupo de intervenciones para evitar la aparición de complicaciones que impliquen menoscabo para la salud y calidad de vida de los ciudadanos.
- Otorgar servicios de salud con calidad, equidad y oportunidad a través de procesos homogéneos. Una forma de lograr lo anterior es mediante el reordenamiento de la oferta y demanda, con base en la capacidad instalada y los requerimientos de atención de las unidades médicas.

Por otro lado, es muy importante hacer mención sobre el financiamiento público que se destina al sector salud, en la siguiente tabla se puede observar que México está por debajo del promedio de la OCDE.

20 "Manual de Lineamientos para el Intercambio de Servicios en el Sector Salud", dirección de internet: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16884/MANUAL_DE_LINEAMIENTOS.pdf, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2016

21 *Ibid.*

Tabla 1. Indicadores sobre financiamiento de los sistemas de salud, 2012.

Tipo de gasto	Indicador	México	Promedio OCDE
Gasto total en salud	Porcentaje del PIB	6.2	9.5
	Dólares per cápita	916	3,265
	Porcentaje de participación pública	47.3	72.2
Gasto en medicamentos	Porcentaje del PIB	1.7	1.5
	Dólares per cápita	27.1	16.6
	Porcentaje de participación pública	18.5	61.8

Fuente: OCDE, 2012.

El gobierno actual establece en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, la necesidad de avanzar en la construcción de un Sistema de Salud incluyente, así como de garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad.²²

El programa sectorial menciona que durante décadas se han construido instituciones sólidas para la atención de la salud: la Secretaría de Salud, que luego descentralizó la prestación a las entidades federativas, el IMSS y el ISSSTE, además de las instituciones específicas para la atención a la salud de las Fuerzas Armadas y de los trabajadores de Petróleos Mexicanos. Sin embargo, hoy debemos admitir que esta fragmentación jurídica-institucional acusa una serie de deficiencias que lo hacen insostenible en términos financieros y operativos aún en el mediano plazo.

Esta serie de limitaciones, insuficiencias y rezagos en el acceso a los servicios de salud reclaman su transformación.²³

Los actuales modelos de Salud en México no permiten una cobertura universal; *se estimaba que para 2012, aproximadamente uno de cada cuatro mexicanos no contaba con acceso a algún esquema de salud, pero esto ha tenido cambios significativos, derivado de la creación del seguro popular que ha cubierto a una gran parte de la población que no tenían acceso a los servicios de salud públicos.*²⁴

La falta de cobertura propicia que sectores específicos carezcan de programas de prevención y atención médica, o bien que busquen ayuda en el ámbito privado o acudan a la automedicación, por lo cual es necesario establecer esquemas que permitan brindar una cobertura sin discriminación.

²² “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, dirección de internet: <http://pnd.gob.mx/>, fecha de consulta: 18 de marzo de 2016.

²³ “Programa Sectorial de Salud 2013-2018”, dirección de internet: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/sectorial_salud.pdf, fecha de consulta: 18 de marzo de 2016.

²⁴ *Ibid.*

Aunado a esto la OCDE en un estudio que realiza sobre los Sistemas de Salud en México 2016 ha notado avances significativos en el ámbito de Salud en México, hace mención que *la inversión pública en el sistema de salud ha aumentado de 2.4% del PIB a 3.2%; el esquema de aseguramiento público financiado por el Seguro Popular cubre actualmente alrededor de 50 millones de mexicanos y evidencia reciente muestra que el gasto empobrecedor en salud ha disminuido de 3.3% a 0.8% de la población.*²⁵

Para avanzar en la unificación del sistema de salud es necesario que continúen los esfuerzos para disminuir la fragmentación que hay en nuestro país entre los diferentes entes integrantes del sector para lograr la consolidación del sistema de salud.

Por ello considero necesario seguir avanzando con la implementación de un Sistema Nacional de Salud más incluyente para lograr que todos los usuarios obtengan los mismos beneficios en todas las instituciones de salud, otorgando niveles de calidad iguales, un intercambio entre instituciones públicas y privadas, dando con resultado un sistema único de salud capaz de cubrir diversas enfermedades pero sobre todo muy flexible como para adaptarse a cambios epidemiológicos y demográficos de la población mexicana.

La Ley General de Salud establece en el Artículo 5º, *que el Sistema Nacional de Salud se constituye por las dependencias y entidades de la Administración Pública tanto federal como local —así como por las personas físicas o morales de los sectores social y privado que presten servicios de salud y por los mecanismos de coordinación de acciones— es importante señalar el marco jurídico que vincula a las diferentes instituciones del sector salud.*²⁶ En el Artículo 7º de la misma Ley, se establece que la coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud.²⁷

En este sentido, el Estado tiene la obligación de preservar el derecho a la salud como un bien jurídico protegido por la Constitución, a través del Sistema Nacional de Salud, el cual deberá llevar a cabo las acciones necesarias para atender las necesidades de salud de la población.

Los actuales modelos de salud en México no permiten una cobertura completa; se estima que en 2012 aproximadamente *uno de cada cuatro mexicanos no estaban afiliados a algún esquema de salud.*²⁸

25 Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud, MÉXICO: dirección de internet: <https://www.oecd.org/health/health-systems/OECD-Reviews-of-Health-Systems-Mexico-2016-Assessment-and-recommendations-Spanish.pdf>, fecha de consulta 10 de marzo de 2016.

26 “Programa Sectorial de Salud 2013-2018”, dirección de internet: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/sectorial_salud.pdf, fecha de consulta: 18 de marzo de 2016.

27 *Ibid.*

28 “México Próspero”, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, dirección de internet: <http://pnd.gob.mx/>, fecha de consulta: 18 de marzo de 2016.

Además, se ha encontrado una enorme duplicidad en el registro de otorgamiento de los servicios de salud. En la siguiente tabla se muestra el número de derechohabientes que tiene cada institución al cierre del primer semestre de 2016.²⁹

Tabla 2. Número de Derechohabientes por institución de salud pública

Año	Población derechohabiente		Población asegurada				Población con protección social en salud
	IMSS ^b	ISSSTE	PEMEX	SEDENA ^c	SEMAR	Estatales	Seguro Popular
2000	45054	100066	647	489	187	1308	NA
2001	44719	10236	665	511	213	1432	NA
2002	45352	10310	676	536	208	1373	1094
2003	41519	10352	ND	ND	ND	ND	2224
2004	43006	10463	690	677	210	1469	5318
2005	44532	10608	708	ND	201	1437	11405
2006	46636	10798	712	ND	197	1535	15672
2007	48650	10981	712	ND	202	1424	21835
2008	48910	11301	728	ND	218	ND	27177
2009	49134	11590	739	866	228	953	31133
2010	52310	11993	743	1048	240	1942	43519
2011	54906	12207	748	806	264	1954	51823
2012	57476	12450	755	832	279	1682	52908
2013	59512	12631	764	832	287	1551	55638
2014	59487	12804	ND	ND	ND	ND	57300
2015	61865	12974	ND	ND	ND	ND	57106
2016 ^d	62161	12984	ND	ND	ND	ND	54924

^a Para 2003, no se reporta información debido a que únicamente se cuenta con cifras estimadas de población total.

^b La estadística de “población derechohabiente del IMSS” incluye tanto a asegurados y pensionados, como a sus familiares dependientes

^c De 2005 a 2008, la SEDENA no reportó información.

^d Para el IMSS e ISSSTE, cifras al mes de julio; y para el Seguro popular, cifras al mes de junio. NA No aplicable.

ND No disponible.

Fuente: INEGI

²⁹ *Cuarto Informe de Gobierno 2015 - 2016. Anexo Estadístico.* Páginas 162 y 163, dirección de internet: <http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>, fecha de consulta: 02 de septiembre de 2016.

El Programa Sectorial de Salud 2013-2018, señala que:

La población de México está viviendo más y con mejores condiciones de salud. La esperanza de vida al nacer pasó de 41.5 en 1940 a 74.3 en 2012. En el mismo periodo, se ha producido una reducción importante de la mortalidad en prácticamente todos los grupos de edad.

Los avances en el estado de salud de la población se deben en buena medida a las mejores condiciones en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen. El progreso en la educación, el nivel de ingreso, la alimentación, las condiciones de la vivienda y del empleo y en la infraestructura pública agua potable, drenaje, luz eléctrica así como la mejora en el acceso a servicios de salud y la disponibilidad de nuevas tecnologías al alcance de una mayor población han propiciado una vida más saludable.³⁰

Derivado de lo anterior, se puede afirmar que existen avances en el objetivo de optimizar al Sector Salud. Sin embargo, para poder enfrentar los problemas inherentes al intercambio de los servicios de salud, es necesario revisar las condiciones del Sistema Nacional de Salud, así como las acciones tendientes a mejorar la eficiencia de los mismos frente a los retos demográficos y epidemiológicos que se esperan en un futuro no muy lejano.

Sistema Nacional de Salud

Según la Ley General de Salud en su Artículo 5^o³¹ menciona que *El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.*

En este sentido, el Sistema Nacional de Salud en México se integra por diversas instituciones públicas y privadas las encargadas de proveer servicios de salud para toda la población, las dependencias del sector público comprenden a la Secretaría de Salud, los Servicios Estatales de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Seguro Popular y la Secretaría de la Defensa Nacional.

30 "Programa Sectorial de Salud 2013-2018", dirección de internet: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/sectorial_salud.pdf, fecha de consulta: 18 de marzo de 2016.

31 "Ley General de Salud", dirección en internet http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_010616.pdf, fecha de consulta: 25 julio de 2016.

Asimismo, en el Artículo 6° se mencionan los siguientes objetivos del Sistema Nacional de Salud:³²

- I. Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en la promoción, implementación e impulso de acciones de atención integrada de carácter preventivo, acorde con la edad, sexo y factores de riesgo de las personas;
- II. Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país;
- III. Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y personas con discapacidad, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social;
- IV. Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez;
- IV Bis. Impulsar el bienestar y el desarrollo de las familias y comunidades indígenas que propicien el desarrollo de sus potencialidades político sociales y culturales; con su participación y tomando en cuenta sus valores y organización social;
- V. Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida;
- VI. Impulsar un sistema racional de administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud;
- VI Bis. Promover el conocimiento y desarrollo de la medicina tradicional indígena y su práctica en condiciones adecuadas;
- VII. Coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de los servicios que se presten para su protección;
- VIII. Promover un sistema de fomento sanitario que coadyuve al desarrollo de productos y servicios que no sean nocivos para la salud;
- IX. Promover el desarrollo de los servicios de salud con base en la integración de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de atención a la salud;

³² *Ibid.*

- X. Proporcionar orientación a la población respecto de la importancia de la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad y su relación con los beneficios a la salud;
- XI. Diseñar y ejecutar políticas públicas que propicien la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, que contrarreste eficientemente la desnutrición, el sobrepeso, la obesidad y otros trastornos de la conducta alimentaria, y
- XII. Acorde a las demás disposiciones legales aplicables, promover la creación de programas de atención integral para la atención de las víctimas y victimarios de acoso y violencia escolar, en coordinación con las autoridades educativas.

La rectoría del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud la cual tendrá como atribuciones, las mencionadas en el Artículo 7° de esta misma Ley.³³

- I. Establecer y conducir la política nacional en materia de salud, en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo Federal;
- II. Coordinar los programas de servicios de salud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen;
- II Bis. Promover e impulsar que las instituciones del Sistema Nacional de Salud implementen programas cuyo objeto consista en brindar atención médica integrada de carácter preventivo, acorde con la edad, sexo y factores de riesgo de las personas;
- III. Impulsar la desconcentración y descentralización de los servicios de salud;
- IV. Promover, coordinar y realizar la evaluación de programas y servicios de salud que le sea solicitada por el Ejecutivo Federal;
- V. Determinar la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar las dependencias y entidades del sector salud, con sujeción a las disposiciones generales aplicables;
- VI. Coordinar el proceso de programación de las actividades del sector salud, con sujeción a las leyes que regulen a las entidades participantes;

³³ *Ibid.*

- VII. Formular recomendaciones a las dependencias competentes sobre la asignación de los recursos que requieran los programas de salud;
- VIII. Impulsar las actividades científicas y tecnológicas en el campo de la salud;
- VIII Bis. Promover la incorporación, uso y aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones en los servicios de Salud;
- IX. Coadyuvar con las dependencias competentes a la regulación y control de la transferencia de tecnología en el área de salud;
- X. Promover el establecimiento de un sistema nacional de información básica en materia de salud;
- XI. Apoyar la coordinación entre las instituciones de salud y las educativas, para formar y capacitar recursos humanos para la salud;
- XII. Coadyuvar a que la formación y distribución de los recursos humanos para la salud sea congruente con las prioridades del Sistema Nacional de Salud;
- XIII. Promover e impulsar la participación de la comunidad en el cuidado de su salud;
- XIII Bis. Promover e impulsar programas y campañas de información sobre los buenos hábitos alimenticios, una buena nutrición y la activación física;
- XIV. Impulsar la permanente actualización de las disposiciones legales en materia de salud, y
- XV. Las demás atribuciones, afines a las anteriores, que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Salud, y las que determinen las disposiciones generales aplicables.

Sin duda alguna, el tema de la salud es un tema primordial para todos los ciudadanos y gobiernos, dado que la salud es una condición elemental para el bienestar de las personas; el Sistema Nacional de Salud ha tenido grandes logros y avances significativos, pero no se ha logrado el propósito fundamental que es un acceso efectivo de calidad y sin importar la condición de la población, por lo que estaremos hablando de obtener mejores resultados disminuyendo los tiempos de espera en la atención, lo que permitirá aprovechar al máximo los recursos en salud a nivel nacional.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 26, estipula que:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.³⁴

Por consiguiente:

el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal. De acuerdo con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el Plan. Asimismo, la Ley de Planeación requiere que la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación compaginen con los programas anuales de ejecución que emanan de éste.³⁵

La Constitución, así como la Ley de Planeación establecen que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable, para fortalecer la soberanía de la nación y su régimen

34 "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, dirección de internet <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, fecha de consulta: 25 de agosto de 2016.

35 "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", dirección de internet: <http://pnd.gob.mx/>, fecha de consulta: 18 de marzo de 2016.

democrático, y para que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, mejore la equidad social y el bienestar de las familias mexicanas.³⁶

Así, el *Plan* expone la ruta que el Gobierno de la República se ha trazado para contribuir, de manera más eficaz, a que todos juntos podamos lograr que México alcance su máximo potencial. Para lograr lo anterior, se establecen como Metas Nacionales: un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global. Asimismo, se presentan Estrategias Transversales para Democratizar la Productividad, para alcanzar un Gobierno Cercano y Moderno, y para tener una Perspectiva de Género en todos los programas de la Administración Pública Federal.³⁷

De manera específica el Plan Nacional de Desarrollo establece en la meta VI.2. México Incluyente, en el Objetivo 2.3. Asegurar el acceso a los servicios de salud y en la **Estrategia 2.3.1. Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal que contiene las siguientes líneas de acción:**³⁸

- Garantizar el acceso y la calidad de los servicios de salud a los mexicanos, con independencia de su condición social o laboral.
- Fortalecer la rectoría de la autoridad sanitaria.
- Desarrollar los instrumentos necesarios para lograr una integración funcional y efectiva de las distintas instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud.
- Fomentar el proceso de planeación estratégica interinstitucional, e implantar un proceso de información y evaluación acorde con ésta.
- Contribuir a la consolidación de los instrumentos y políticas necesarias para una integración efectiva del Sistema Nacional de Salud.

Estrategia 2.3.4. Garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad menciona las siguientes líneas de acción:

- Preparar el sistema para que el usuario seleccione a su prestador de servicios de salud.
- Consolidar la regulación efectiva de los procesos y establecimientos de atención médica, mediante la distribución y coordinación de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, dirección de internet: <http://pnd.gob.mx> fecha de consulta: 25 de marzo de 2016.

³⁸ *Ibid.*

- Instrumentar mecanismos que permitan homologar la calidad técnica e interpersonal de los servicios de salud.
- Mejorar la calidad en la formación de los recursos humanos y alinearla con las necesidades demográficas y epidemiológicas de la población.
- Garantizar medicamentos de calidad, eficaces y seguros.
- Implementar programas orientados a elevar la satisfacción de los usuarios en las unidades operativas públicas.
- Desarrollar y fortalecer la infraestructura de los sistemas de salud y seguridad social públicos.

Estrategia 2.4.2. Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población.

- Facilitar la portabilidad de derechos entre los diversos subsistemas que existen tanto a nivel federal como en las entidades federativas y municipios.
- Promover la eficiencia y calidad al ofrecer derechos de protección social a la población,
- independientemente de la condición laboral y tomando en cuenta a las personas adultas mayores.

Plan Sectorial de Salud 2013-2018

Del Plan Nacional de Desarrollo se desprenden algunos planes sectoriales de las Dependencias. Dichos planes deben alinearse a los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Es importante hacer mención de los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Sectorial de Salud, elaborado por la Secretaría de Salud, el cual tiene como principal objetivo el mejoramiento de la salud a través de la promoción y o prevención de enfermedades.

Uno de los objetivos que también se menciona en el Programa Sectorial de Salud,³⁹ el *Objetivo 2. Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad.*

³⁹ "Programa Sectorial de Salud 2013-2018", dirección de internet: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/sectorial_salud.pdf, fecha de consulta: 18 de marzo de 2016.

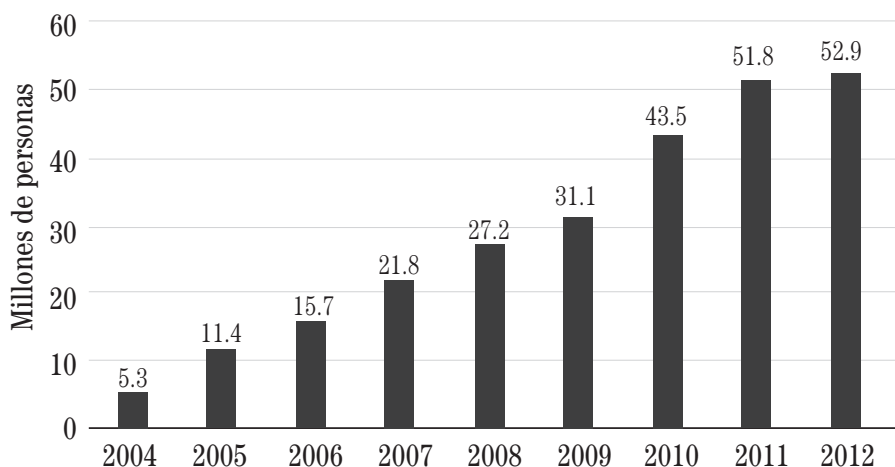
En este sentido, se considera fundamental para el Gobierno Federal que los servicios de salud que se rinden por las diferentes instituciones del sistema de salud sean efectivos y de calidad, esto se refiere a que toda la población tenga las posibilidades de acceder a los servicios de salud sin importar su condición social, en lo concerniente a la calidad esto está vinculado a mejorar la atención y reducir los tiempos de espera, así como garantizar la suficiencia en la calidad de medicamentos e insumos para la salud fundamentales para un mejor servicio.

El Plan Sectorial de Salud menciona en su objetivo:

6. Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud bajo la rectoría de la Secretaría de Salud.

Este objetivo busca subsanar las discrepancias con las que todavía cuenta el Sistema Nacional de Salud, así mismo que el derecho a la salud sea un derecho para todos y no se considere como un derecho solo para los que acceden a un trabajo formal. Es importante enfatizar que el Sistema Nacional de Salud ha tenido grandes avances, considerando el más significativo lograr una cobertura de salud para aquellos que no podían acceder a un seguro de salud mediante el derecho laboral que te asegura el acceso a la salud, en este sentido unos de los programas más importantes ha sido el Seguro Popular (Ver Gráfica 5).

Gráfica 5. Personas afiliadas por año



Fuente: CNPSS (2012).

Al cierre de 2014 se registró una afiliación acumulada de 57.3 millones de personas, lo que representa un incremento de 3.1% con relación al año anterior, y de 8.3% respecto al inicio de esta administración.⁴⁰

Sin duda, este objetivo busca enfatizar en la construcción de un sistema de salud incluyente, el cual se concebiría como una autoridad que ejerza una rectoría eficaz y con alcance del sector público y privado. La rectoría deberá fortalecerse a través de la regulación, la supervisión y la evaluación del sistema, la transparencia y la rendición de cuentas.⁴¹

Estrategia 6.1. Instrumentar mecanismos para sentar las bases de un Sistema Nacional de Salud Universal

Líneas de acción:

- 6.1.1. Establecer mecanismos para un manejo de riesgos más eficiente.
- 6.1.2. Promover en coordinación con SHCP esquemas financieros que incentiven la inscripción de empresas y personas al IMSS e ISSSTE.
- 6.1.3. Afiliar o reafiliar al SPSS a la población sin seguridad social, especialmente aquella que vive en condición de vulnerabilidad.
- 6.1.4. Otorgar los beneficios del SPSS a la población cubierta por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- 6.1.5. Ampliar gradualmente las intervenciones cubiertas por el SPSS.
- 6.1.6. Establecer los mecanismos para la compensación presupuestaria entre instituciones y entidades federativas.
- 6.1.7. Preparar al sistema para que la persona usuaria seleccione a su prestador de servicios de salud.
- 6.1.8. Promover la integración y operación de Consejos Estatales de Salud para la definición de prioridades y seguimiento de programas.
- 6.1.9. Impulsar la salud en las políticas públicas a través de la planeación intersectorial.
- 6.1.10. Fomentar la participación de los beneficiarios en la definición de beneficios y operación del Sistema Nacional de Salud Universal.

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

En lo que respecta a la Estrategia 6.1, es importante señalar que se han tenido avances relevantes. Los beneficiarios del Programa PROSPERA, se vieron favorecidos con la ampliación de la cartera de servicios que prestan los SESA e IMSS-PROSPERA, al migrar los servicios ofertados de 13 a 27 intervenciones del CAUSES.

El ISSSTE por su parte diseñó una estrategia para la portabilidad de coberturas centrada en dos pilares: la prevención para enfrentar el entorno socio-demográfico y epidemiológico de su derechohabiente y la eficiencia operativa para liberar capacidades y promover servicios de calidad y calidez.

Por todo lo anterior, se debe tener presente la importancia que representa la salud dado que es una condición elemental para el bienestar de las personas; además forma parte del capital humano para desarrollar todo su potencial a lo largo de la vida. Por ello, los logros del Sistema Nacional de Salud contribuirán al cumplimiento de las cinco metas nacionales, a la realización de las tres estrategias transversales y coadyuvarán a llevar a México a su máximo potencial, tal como lo define el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.⁴²

Por lo tanto, es fundamental darle prioridad al tema de la salud para con ello tener ciudadanos de calidad. Al mejorar la salud se mejoran todos los ámbitos, por ejemplo una persona que no tiene buena salud no podrá desenvolverse en ningún ámbito, dado que la falta de salud propiciaría una reducción en su ciclo de vida.

Avanzar en el intercambio de servicios de salud, es un reto que se ha impuesto el gobierno federal actual como una apuesta a lograr aprovechar los recursos humanos, financieros, infraestructura con el que cuenta el Sistema Nacional de Salud y así no desaprovechar los recursos con los que se cuenta. Sin duda, aprovechar los recursos con los que cuentan las diferentes instituciones de salud sería fundamental para lograr ahorros, los que se podrían utilizar para mejorar la calidad en la atención de los derechohabientes.

Conclusiones preliminares

México al igual que muchos países ha realizado grandes esfuerzos para ampliar la cobertura de los servicios de salud y para fortalecerlos. No obstante, el Sistema Nacional de Salud en México enfrenta grandes retos, por una parte derivado a cambios en los estilos de vida y el envejecimiento de la población y por otro lado el requerimiento de mayor inversión en

42 "Programa Sectorial de Salud 2013-2018", dirección de internet: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/sectorial_salud.pdf, fecha de consulta: 18 de marzo de 2016.

recursos humanos, infraestructura, tecnología e innovación al modelo de atención a la salud.

En el mundo México ocupa la octava posición en la economía, sin embargo tiene el lugar número 47 en educación, salud y PIB de acuerdo con un análisis realizado por el Banco Mundial y la UNESCO en un total de 178 países.

Es decir, no podemos negar la gran deficiencia y fragmentación de nuestro sistema de salud, sin embargo, se están realizando esfuerzos y avances significativos que permitan una consolidación del sistema de salud, en los que destacan la creación del seguro popular, con ello se ha logrado asegurar aquella población que carecía de seguro médico.

Por otra parte, no debemos olvidar que faltan acciones primordiales que ayuden a la consolidación del sistema, como la creación de un padrón único de beneficiarios que permita la portabilidad y evite la duplicidad. Lo más importante es la inversión en salud, por lo que resulta necesario que se destine por lo menos 7% del PIB,⁴³ si bien es cierto que los recursos económicos no garantizan una mejor atención médica, no debemos olvidar que sin inversión suficiente no habrá mejores servicios.

Por lo anterior, en nuestro país se hace imprescindible realizar profundos cambios en el sistema de salud tendientes a brindar incentivos a la inversión pública y privada y lograr convenios entre instituciones que permitan potenciar los recursos con un intercambio de servicios, esto dentro de un contexto de demanda en aumento de servicios de calidad por parte de la población, de la insuficiente capacidad por parte del sistema de salud para brindar el máximo potencial de la tecnología, y el gran incremento de costos que todo ello deriva.

⁴³ Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. *Gasto en salud: propuesta 2017*, dirección de internet: <http://ciep.mx/gasto-en-salud-propuesta-2017/>, fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.

Capítulo II

Instituciones de salud en México

Secretaría de Salud

El 15 de octubre de 1943 nace la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), hoy denominada Secretaría de Salud. El nombre original tenía implícita una concepción asistencial para atender principalmente a los mexicanos de escasos recursos.

La Secretaría de Salud tiene como principal función la rectoría del sistema de salud que comprende la planeación estratégica del sistema, el diseño de políticas, la coordinación intra e inter-sectorial, la regulación de la atención a la salud, la regulación sanitaria de bienes y servicios, la evaluación de los servicios, programas y políticas y la protección de los usuarios de los servicios de salud.⁴⁴ Es la cabeza del sector salud y coordina los esfuerzos institucionales de las diversas entidades federales que la componen, así como la coordinación con las entidades estatales en la aplicación de las políticas públicas en materia de salud.

Infraestructura hospitalaria

Hospitales Federales de Referencia

Los Hospitales Federales de referencia son un conjunto de seis unidades hospitalarias, cuya área de influencia comprende al Distrito Federal y estados conurbados; aunque esencialmente operan como unidades de concentración para todo el territorio nacional. Tienen como objetivo principal, la prestación de servicios de atención médica general y especializada, con capacitación y formación de recursos humanos calificados, así como la participación en actividades de investigación para la salud. En estas tres áreas los Hospitales han destacado y han

⁴⁴ Manuel Ildefonso Ruiz, La Secretaría de Salud y los cambios estructurales al sistema de salud, dirección de internet: http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/secretaria_salud.html, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2016.

marcado la pauta de la atención a la salud y de la calidad académica en México”.⁴⁵ Existen más de 20 especialidades que ofrecen, entre las que se encuentran endocrinología, dermatología, cirugía plástica, pediatría, endoscopia, ginecología, reumatología, oncología, urología, ortopedia y psiquiatría.⁴⁶

- Hospital De La Mujer
- Hospital General de México
- Hospital General “Dr. Manuel Gea González”
- Hospital Juárez de México
- Hospital Juárez del Centro
- Hospital Nacional Homeopático

Hospitales Regionales de Alta Especialidad

Cada Hospital Regional de Alta Especialidad ofrece un conjunto variable de especialidades y subespecialidades clínico-quirúrgicas dirigidas a atender padecimientos de baja incidencia y alta complejidad diagnóstico-terapéutica.⁴⁷ Operativamente, los H.R.A.E. mantienen un funcionamiento continuo las 24 horas, los 365 días del año; los procedimientos clínicos y quirúrgicos que en ellos se realizan, involucran profesionales de diferentes disciplinas, con saberes especializados y alto grado de destreza, quienes utilizan para ello espacios especiales, equipamiento y alta tecnología que no deben fallar en el momento en que se requieren; sus intervenciones frecuentemente plantean problemas extremos que involucran la vida y la muerte de las personas y los sentimientos asociados de los usuarios y sus familiares.⁴⁸

- Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria
- Hospital Bicentenario 2010
- Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca

45 Secretaría de Salud, Hospitales de referencia, dirección de internet: <http://portal.salud.gob.mx/contenidos/hospitales/referencia.html>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2016.

46 *Ibid.*

47 Secretaría de Salud, Hospitales Regionales, dirección de internet: <http://portal.salud.gob.mx/contenidos/hospitales/regionales.html>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2016.

48 *Ibid.*

- Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

En el año de 1943, el Presidente Manuel Ávila Camacho logra que el Congreso de la Unión apruebe una iniciativa de Ley del Seguro Social, misma que al ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, da paso a la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, institución que se integra y tiene entre sus funciones, las siguientes:

El IMSS es una institución gubernamental, autónoma y tripartita (Estado, Patrones y Trabajadores) dedicada a brindar servicios de salud y seguridad social a la población que cuente con afiliación al Instituto, llamada entonces asegurado o derechohabiente.

El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.⁴⁹

El IMSS comienza a funcionar el 1 de enero de 1944 y en 1950 se inaugura su primer edificio central en la Ciudad de México. Su desarrollo fue complejo debido a que en sus primeros años padecía de poca capacidad médica frente a la importante demanda. No fue sino hasta la década de los 60 que tras la construcción del Hospital “La Raza” y el Centro Médico Nacional, el IMSS comienza a operar con mayor eficiencia.

A lo largo de su historia, los siguientes hechos en el área médica (por citar solo dos ejemplos), han marcado la importancia que hoy el IMSS representa para el país y para la población derechohabiente del Instituto.

49 Narváez, Claudia; Rivas, Luis Arturo y Chávez, Adela. *Modelos de gestión de la calidad en instituciones públicas de salud en México*, Innovaciones de Negocios, 2015. p. 195

Tabla 3. Acciones médicas que posicionaron al IMSS como una Institución de Primer Nivel en México

Década de los 60	Década de los 80	Década de los 90	2000
1967 El IMSS realiza su primer reimplante de mano.	1988 Primer trasplante de corazón. 1989 Primer trasplante de medula ósea en un niño.	1989 Primer trasplante hepático. 1993 Primer trasplante hepático en un niño. 1999 Primera operación prenatal.	2001 Primer implante de corazón de titanio con éxito.

Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Dirección Médica.

La Ley del Seguro Social ha tenido diversas reformas que han permitido, poco a poco, la consolidación del Instituto; entre estas se observan: 1973, en la que se aprobaron la creación del Fondo de Vivienda, a través de los cuales, los trabajadores recibirían una aportación patronal de 5% de su salario base de cotización; 1992, en la que se establece el Sistema de Ahorro para el retiro, misma en la que se añade una contribución patronal de 2%, esta contribución estaría dirigida a una cuenta de retiro a favor de los trabajadores.

Otra reforma fue la del año de 1997, en la que se adecuó el funcionamiento del sistema de pensiones, a partir de un sistema de capitalización individual. Con esta reforma surgen figuras como las AFORE y las SIEFORE que intervienen en el proceso de administración de recursos destinados a las pensiones de los trabajadores. Una modificación significativa que la reforma de 1997 presentó, fue la creación de las cuentas individuales, las cuales integran los recursos del seguro del retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Finalmente, en el año 2002, se emite una nueva reforma a la Ley del Seguro Social, en la que, como elemento más significativo, el sistema de ahorro para el retiro adquiere una orientación hacia un Sistema Nacional de Pensiones, con lo que, a partir de ese año, toda la derechohabiente del Instituto puede abrir una cuenta individual en la administradora de su elección.

De acuerdo con Pedro H. Moreno Salazar, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, la reforma del año 2002, arrojó los siguientes beneficios y a la vez, los siguientes retrocesos.

Tabla 4. Beneficios frente a puntos negativos de la reforma

Beneficios para los trabajadores	Puntos negativos de la reforma
<ol style="list-style-type: none"> 1. Tienen una cuenta individual a través de la cual adquieren plenos derechos sobre su ahorro para el retiro y le da acceso al mercado financiero. 2. El Estado incrementa su aportación a la seguridad social, con la nueva cuota social equivalente a 5.5% de su salario mínimo. 3. El Estado asegura el derecho de todos los trabajadores a una pensión base. 4. Los trabajadores que no cumplan con los periodos de cotización exigidos por la Ley del Seguro Social para obtener una pensión, pueden disponer de los fondos acumulados en su cuenta. 5. Los trabajadores participan de manera activa en todos los procesos. 6. Tienen la posibilidad de hacer aportaciones a manera de ahorro voluntario. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La individualización del nuevo sistema obstaculiza aún más la posibilidad de alcanzar la universalización, apoyándose en los efectos distributivos del nuevo régimen. 2. Los trabajadores de la economía informal y los campesinos continúan sin tener la posibilidad de pensión alguna. 3. En la implantación del nuevo sistema hay un perjuicio a los trabajadores asegurados que se vean obligados a cotizar más para tener derecho a la pensión. 4. El monto de la pensión queda íntimamente ligado a la buena marcha de la economía.

Fuente: Pedro H. Moreno Salazar, *La reforma a la Ley del Seguro Social de 1995, Antecedentes y visión general*, Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Octubre 2007. p.23.

Ahora bien, en la actualidad, el IMSS cuenta con los siguientes servicios y capacidad hospitalaria. (Ver tablas 5 y 6).

Tabla 5. Pensiones, Subsidios, Ayudas y Seguros del IMSS

Pensiones: Es la prestación económica que se paga en forma de renta mensual al asegurado o a sus beneficiarios.

Subsidios: Los subsidios constituyen la prestación económica que se otorga al asegurado inhabilitado para trabajar a consecuencia de una incapacidad temporal, derivada de un riesgo de trabajo, enfermedades o accidentes.

Ayudas: Las ayudas pueden ser para gasto de funeral o matrimonio.

Seguros:

1.- **Enfermedades y Maternidad** – Brinda la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria al trabajador y su familia. Además, otorga prestaciones en especie y en dinero que incluyen, por ejemplo: ayuda para lactancia y subsidio por incapacidades temporales.

2.- **Riesgos de Trabajo** – Protege al trabajador contra los accidentes y enfermedades a los que está expuesto en ejercicio o con motivo del trabajo, brindándole tanto la atención médica necesaria, como protección mediante el pago de una pensión mientras esté inhabilitado para el trabajo, o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado.

3 - **Invalidez y Vida** – Protege contra los riesgos de invalidez y muerte del asegurado o del pensionado por invalidez cuando éstos no se presentan por causa de un riesgo de trabajo mediante el otorgamiento de una pensión a él o sus beneficiarios.

4.- **Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez** – Es el seguro mediante el cual el trabajador cotizante ahorra para su vejez, y, por tanto, los riesgos que cubre son el retiro, la cesantía en edad avanzada, la vejez del asegurado, así como la muerte de los pensionados por este seguro. Con la contratación de este seguro, el trabajador tendrá derecho a una pensión, asistencia médica, y las asignaciones familiares y ayuda asistencial que correspondan al cubrir los requisitos que marca la Ley.

5.- **Guarderías y Prestaciones Sociales** – Otorga al asegurado y sus beneficiarios los servicios de guarderías para sus hijos en los términos que marca la Ley, y proporciona a los derechohabientes del Instituto y la comunidad en general prestaciones sociales que tienen por finalidad la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población mediante diversos programas y servicios.

Fuente: IMSS http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS/IMSS_HIS/ramos/

Tabla 6. Infraestructura Hospitalaria de Alta Especialidad del IMSS

Yucatán	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital especialidades Centro Médico Nacional.
Puebla	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital Traumatología y Ortopedia Centro Médico Nacional.
CDMX	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital Cardiología Centro Médico Nacional Siglo XXI.
Nuevo León	Unidad Médica de Alta Especialidad - - Hospital de Cardiología No. 34.
CMDX	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital de Traumatología, Magdalena de las Salinas.
CDMX	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital especialidades Centro Médico Nacional.
Jalisco	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital especialidades Centro Médico Nacional.

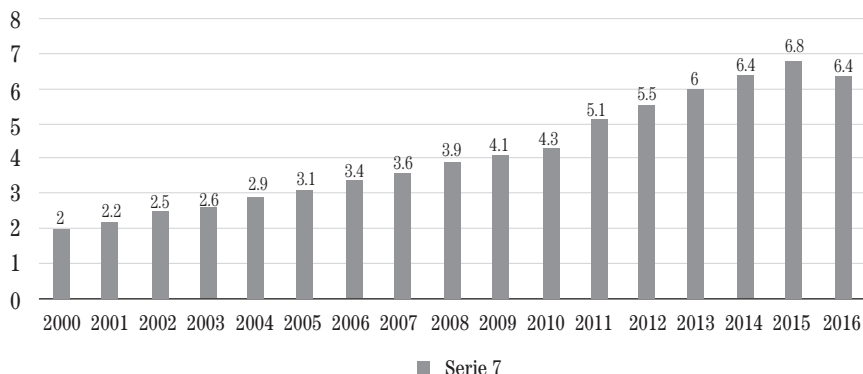
Continúa ...

Puebla	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital especialidades Centro Médico Nacional.
CDMX	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital especialidades Centro Médico Nacional
Veracruz	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital especialidades No. 14.
Sonora	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital especialidades No. 2.
Nuevo León	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital especialidades No. 25.
Coahuila	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital especialidades No. 17.
Guanajuato	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital especialidades No. 1.
CDMX	Unidad Médica de Alta Especialidad – Centro Médico Nacional La Raza.
CDMX	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital Gineco Obstetricia No 4.
Jalisco	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital Pediatría.
CDMX	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital Pediatría.
Nuevo León	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital Gineco Obstetricia.
CDMX	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital Gineco Obstetricia No. 3.
Guanajuato	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital Gineco Pediátrico.
CDMX	Unidad Médica de Alta Especialidad – Oncología, Centro Médico Nacional.
Jalisco	Unidad Médica de Alta Especialidad – Pediatría, Centro Médico Nacional Occidente.
CDMX	Unidad Médica de Alta Especialidad – Pediatría, Centro Médico Nacional Siglo XXI.
Edomex	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital Traumatología y Ortopedia, Lomas Verdes.
Nuevo León	Unidad Médica de Alta Especialidad – Hospital Traumatología y Ortopedia No. 21.

Fuente: IMSS http://www.imss.gob.mx/IMSS/IMSS/IMSS_HIS/ramos/

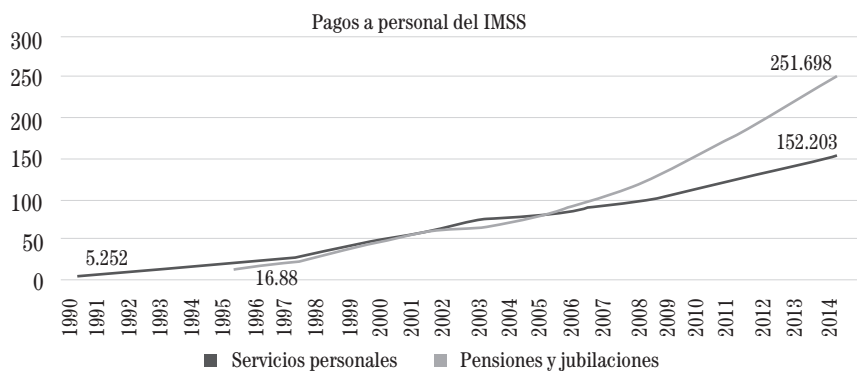
Finalmente, en cuanto a la capacidad de atención, el IMSS presenta las siguientes cifras:

Gráfica 6. Afiliados al IMSS en Seguro Facultativo 2000-2016
(millones de asegurados, cifras a mayo de cada año)



Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Dirección General.

Gráfica 7. Pagos a personal del IMSS



Fuente: Periódico *El Financiero*, Economía, 14 de diciembre de 2016.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

Teniendo como antecedente a la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro (1925-1959), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), nace a iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos quien, en diciembre de 1959, presentó al Congreso de la Unión, una iniciativa que contenía la creación del citado instituto, así como elevar, a rango constitucional, los derechos de los trabajadores.

En la iniciativa presentada por el Ejecutivo, se estableció la clasificación de los trabajadores asalariados en apartados “A” y “B”, este último exclusivo para los empleados al servicio del Estado.

Una vez que el ISSSTE inicia su operación en el año de 1960, este ofrece los siguientes servicios y seguros:

El régimen inicial de seguridad social del ISSSTE se fundó con catorce prestaciones de carácter obligatorio; dos seguros para proporcionar servicios de salud (seguro de enfermedades no profesionales y maternidad y seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales); cinco seguros de carácter pensionario (jubilación, vejez, invalidez, fallecimiento e indemnización global); tres prestaciones relacionadas con vivienda (créditos por adquisición y construcción de vivienda, préstamos hipotecarios y arrendamiento de habitaciones económicas), préstamos a corto plazo y tres servicios sociales (servicios para la readaptación y reeducación de inválidos, promociones para elevar la preparación técnica y cultural del trabajador y su familiar).⁵⁰

Con el propósito de atender las necesidades de los derechohabientes y cumplir con las facultades anteriormente citadas, entre los años de 1965 y 1970, el presupuesto del ISSSTE se incrementó, cada año, 15.7%. *Por otra parte, por lo que toca a la modernización y la adecuación de los aparatos administrativos, se realizó un considerable avance en cuanto al registro e información sobre la vigencia de derechos de los trabajadores y sus familiares.*⁵¹

En materia de Infraestructura hospitalaria, el 15 de enero de 1960 fue inaugurado el Hospital “Esperanza”, con 40 camas para pediatría y el 15 de mayo de ese mismo año, inició la rehabilitación y readaptación del Hospital “Fajer”, el cual sería inaugurado en el año de 1961 con el nombre de Hospital “20 de Noviembre”.

Como se observa, el desarrollo del ISSSTE se ha gestado a la par de incremento de las necesidades de su derechohabencia, ejemplo de ello, lo siguiente:

En 1970, la población derechohabiente del Instituto era de 1,347.470; para 1974 llegaba ya a los 2,905.486, y en 1976 alcanzaba los 3,782.424. Esto es, entre 1970 y 1976 la población asegurada creció a una tasa anual del 18.7 por ciento, lo que obligó al ISSSTE a elevar el número de unidades médicas.⁵²

50 *El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos años de la reforma*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP/048/2009, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, p.2.

51 Carrillo Castro, Alejandro. *El ISSSTE: La salud y la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado*, Revista de Administración Pública, dirección de internet: www.historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/69/pr/pr16.pdf. p. 172, fecha de consulta: 10 diciembre de 2016.

52 *Ibid.*, p. 173.

De forma paralela a su crecimiento y derivado de sus funciones, durante las décadas de los setentas y ochentas, se concretaron diversas reformas a su Ley, reglamentos internos y programas, lo cual derivó en que el Instituto se viera favorecido tanto en su capacidad para prestar servicios al derechohabiente, así como en las áreas médicas y áreas administrativas. Muestra de ello, el siguiente párrafo:

El Instituto no contaba con infraestructura propia para el primer nivel de atención médica, servicio que en su mayor parte se subrogaba a instituciones privadas. En 1985 se puso en marcha un programa para construir 286 unidades propias para reforzar el primer nivel de atención... el Instituto se dio a la tarea de diseñar y poner en marcha un programa de cambio estructural, con el propósito de establecer la regionalización por niveles... así, el país se dividió en 11 regiones cada una de las cuales deberá contar con un centro de tercer nivel... mediante estas medidas ha sido posible aumentar la productividad de los servicios médicos e incrementar notablemente su cobertura.⁵³

Lo anterior permitió, hacia la década de los noventas, que el ISSSTE brindara servicios a los trabajadores de 99 instituciones federales, 78 instituciones desconcentradas de educación pública 34 universidades e instituciones de educación superior.

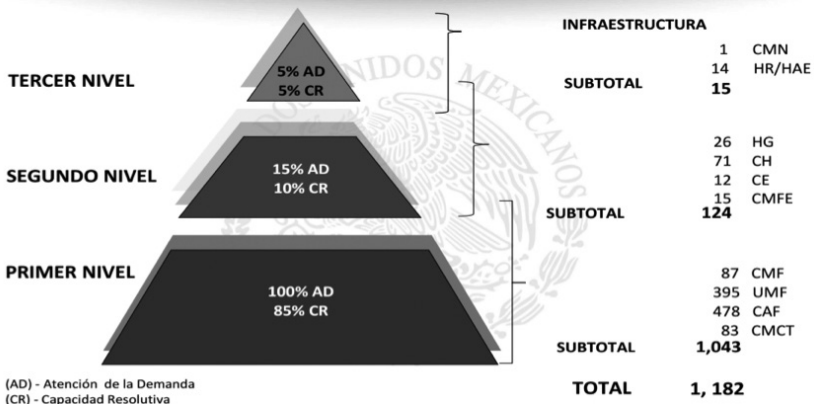
Tabla 7. Número de unidades en el ISSSTE

Unidades por nivel		
Primer nivel		1027
	Consultorios Médicos en Centros de Trabajo/Consultorio Auxiliar	84
	Unidades de Medicina Familiar	399
	Consultorios de Atención Familiar	457
	Clínicas de Medicina Familiar	87
Segundo nivel		124
	Clínicas de Medicina familiar con especialidades y quirófano	15
	Clínicas de Especialidades con quirófanos	12
	Clínicas Hospitalares	71
	Hospitales Generales	26
Tercer nivel		15
	Centro Médico Nacional	1
	Hospitales Regionales/Alta Especialidad	14
Total		1166

Fuente: elaboración propia, con datos de la Dirección de Administración del ISSSTE.

⁵³ *Ibid.*, p. 179.

Gráfica 8. Número de unidades en el ISSSTE



Fuente: elaboración propia, con datos de la Dirección de Administración del ISSSTE.

Ahora bien, una de las reformas que mayores cambios han generado al interior del Instituto ha sido la del año 2007, misma que se sintetiza del modo siguiente:

La Reforma a la Ley del ISSSTE del año 2007

Con su publicación en el Diario Oficial el 31 de marzo de 2007, quedó abrogada la ley de 1983, la cual se había mantenido vigente por más de tres décadas. La nueva Ley del ISSSTE planteó modificaciones profundas al sistema de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado.

Como uno de sus principales modificaciones se observa el establecimiento de un modelo de gestión de servicios médicos basados en financiamiento y atención segmentada de los servicios y de la población derechohabiente (división entre activo y pensionados).

Así mismo se crea un sistema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual de beneficios indefinidos: *En adelante la administración, operación y gestión de los fondos de pensión y la provisión de las pensiones ya no estará a cargo del ISSSTE sino de las administradoras de fondos para el retiro (Afores) y las Instituciones de Seguros de Pensiones (Aseguradoras).*⁵⁴

⁵⁴ Ulloa Padilla; Odilia, Alonso Raya Miguel. *La nueva Ley del ISSSTE: la reforma estructural del consenso dominante*. Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la H. Cámara de Diputados, junio de 2007.

Ante esta significativa y sensible modificación, diversas voces calificaron a la nueva Ley del ISSSTE como privatizadora, al afirmar, entre otros elementos, lo siguiente:

La reforma no surge del consenso social sino del consenso dominante. Se impuso sobre la base de la negociación entre los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, el sector financiero y las cúpulas sindicales de la FSTSE y del SNTE. Para el gobierno federal es la punta de lanza para el impulso de otras reformas estructurales pendientes. Para el sector financiero y de la medicina privada es la ampliación del ámbito de sus negocios y la maximización de sus utilidades a partir de transferencias de otra parte significativa de fondos públicos de pensiones y salud del sistema de seguridad social. Para las dirigencias sindicales es la garantía para mantener las viejas estructuras de control corporativo y el acceso a la operación de cuantiosos fondos de pensión y del sistema de ahorro para el retiro creado en 1992 a través del Pensionisste, que se crea como una Afore más en el mercado.⁵⁵

Pese a las críticas, la Ley del ISSSTE de 2007 fue aprobada y puesta en marcha, modificando con ello, el modelo de seguridad social que la Institución prestó por años. Producto de la reforma y aunado a lo ya citado, la ley del ISSSTE introdujo las siguientes modificaciones:

Los 21 seguros, servicios y prestaciones que ofrece el ISSSTE constituyen una amplia red de protección social que cubre a su población amparada desde antes de nacer hasta después de la muerte. Se compone de la siguiente manera:

Seguros

Seguro de Salud

1. Atención médica preventiva
2. Atención médica curativa y de maternidad
3. Rehabilitación física y mental
4. Seguro de Riesgos del Trabajo
5. Seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez
6. Seguro de Invalidez y Vida

⁵⁵ *Ibid.*

Prestaciones y Servicios

Préstamos Hipotecarios y financiamiento general para la vivienda

7. Adquisición de propiedad en terrenos o casa habitación
8. Construcción
9. Reparación, ampliación o mejoras
10. Pago de pasivos adquiridos por estos conceptos

Préstamos Personales

11. Ordinarios
12. Especiales
13. Para adquisición de bienes de consumo duradero
14. Extraordinarios para damnificados por desastres naturales

Servicios Sociales

15. Programas de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar, a través de SUPERISSSTE
16. Servicios turísticos, a través de TURISSSTE
17. Servicios funerarios
18. Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil

Servicios Culturales

19. Programas Educativos y de Capacitación
20. Atención a Jubilados y Pensionados y discapacitados
21. Programas de Fomento Deportivo

En el caso de pensiones, se migra del sistema de reparto a un sistema de cuentas individuales. *Este sistema será obligatorio para los trabajadores de nuevo ingreso... los trabajadores en activo tendrán dos opciones de transición. El esquema de transición propuesto consiste en dejar man-*

*tenerse en el régimen actual, que será modificado de manera gradual, o recibir un bono de reconocimiento que les permita migrar inmediatamente al nuevo sistema.*⁵⁶

1. El seguro de salud establece un nuevo modelo de gestión para la prestación de los servicios médicos, que separa la función prestadora de servicios de salud de la función financiera de servicios de salud del Instituto. *Este modelo se adaptará a las características socioeconómicas y epidemiológicas de la población asegurada. De ahí se infiere que los servicios de salud dependerán del nivel de aporte y no de las necesidades de los asegurados y que se pueden establecer sistemas de copagos para equiparar aportaciones a beneficios el Instituto determinará que le garanticen el equilibrio financiero.*⁵⁷
2. *En el seguro de riesgos de trabajo se introducen disposiciones similares a las de la Ley del Seguro Social, con algunas modificaciones. La pensión por incapacidad permanece total, se concederá hasta que el pensionado cumpla 65 años y 25 años de cotización, mediante la contratación de un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta, igual al Salario de Cotización que venía disfrutando el Trabajador al presentarse el riesgo.*⁵⁸
3. *En el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se otorgarán tres pensiones:*
 - * Retiro, si antes de cumplir las edades establecidas para cesantía en edad avanzada y vejez, si la pensión que se le calcule en el sistema de Renta Vitalicia es superior en más del 30 por ciento a la pensión garantizada.
 - * Cesantía en edad avanzada, con 60 años de edad y 25 años de servicio y
 - * Vejez, con 65 años de edad y 25 años de servicio.

El monto de pensión está sujeto al saldo acumulado en la cuenta individual. Los recursos acumulados en las cuentas individuales SAR 92 se entregarán a cada trabajador (o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento) en una sola exhibición al momento de pensionarse.⁵⁹

⁵⁶ *Reforma a la Ley del ISSSTE. Resumen de elementos para discutir*, dirección de internet: http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/Seguridad_Social/docts/REFORMA%20ISSSTE%20A%20DISCUTIR.pdf. p.1, fecha de consulta: 10 de diciembre de 2017.

⁵⁷ *Ibid*, p.4.

⁵⁸ *Ibid*, p.5.

⁵⁹ *Ibid*.

Como se observa, la reforma a la Ley del ISSSTE del año 2007 se concentró, particularmente, en el tema de las pensiones, mismas que fueron, en su esquema de concesión, modificadas significativamente.

Tal y como se citó en párrafos anteriores, con la reforma del 2007, el ISSSTE dejó en manos de administradoras particulares y de instituciones de seguros, la administración y operación de los fondos de retiro de los trabajadores al servicio del Estado.

La justificación a la reforma a la Ley del ISSSTE y sus cambios en el tema de las pensiones, podría encontrarse en una reflexión del economista Leonardo Lomelí, quien señaló, en un texto publicado en el año 2007, en la Revista Nexos, lo siguiente:

La reforma del ISSSTE era necesaria desde hace mucho tiempo. El sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado ha sido deficitario desde hace varios años, debido a la dinámica del empleo en el sector público que aceleró la crisis a la que tarde o temprano se enfrentan todos los sistemas de reparto, que pagan las pensiones con las contribuciones de los trabajadores en activo a la seguridad social. La transición demográfica aumenta el coeficiente de dependencia (la relación entre los pensionados y los trabajadores en activo) hasta el punto en que las contribuciones a la seguridad social ya no alcanzan para pagar las pensiones. Esta situación se alcanzó hace muchos años y, después entonces, el Estado ha pagado ese déficit que tiende a crecer de manera sostenida.⁶⁰

Ahora bien, conforme las necesidades de los trabajadores al servicio del Estado se han incrementado, el Instituto también ha tenido que ampliar sus capacidades, logrando que, al día de hoy, cuente con la siguiente estructura administrativa e infraestructura hospitalaria. (Ver tablas 8 y 9).

60 Lomelí, Leonardo, “*La reforma del ISSSTE*”, Revista Nexos, 1 de mayo de 2007, dirección de internet <http://www.nexos.com.mx/?p=12224>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2016.

Tabla 8. Estructura Administrativa del ISSSTE

Dirección General. Dirección de Administración. Dirección de Comunicación Social. Dirección de Delegaciones. Dirección de Finanzas. Dirección de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales. Dirección de Tecnología y Estrategia Digital. Dirección Jurídica. Dirección Médica. Secretaría General. Comisión de Vigilancia. Órgano Interno de Control. Escuela de Dietética y Nutrición.	Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado. Fondo de la Vivienda. Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE. Dirección de SuperISSSTE.
---	--

Fuente: elaboración propia con datos de www.gob.mx/issste

Tabla 9. Infraestructura Hospitalaria de ISSSTE

Hospital Regional León. Hospital Regional Morelia. Hospital Regional Veracruz. Hospital Regional "A" 1º de Octubre. Hospital Regional "A" Adolfo López Mateos. Hospital Regional "A" Bicentenario de la Independencia, Tultitlan, Estado de México. Hospital Regional "A" Centenario de la Revolución, Emiliano Zapata, Morelos. Hospital Regional "A" Ignacio Zaragoza Hospital Regional "A" Manuel Cárdenas de la Vega, Culiacán, Sinaloa. Hospital Regional "A" Mérida, Yucatán. Hospital Regional "A" Monterrey, Nuevo León. Hospital Regional "A" Puebla. Hospital Regional "A" Valentín Gómez Farías, Zapopan, Jalisco. Hospital Regional "A" Presidente Juárez, Oaxaca. Centro Médico Nacional "20 de Noviembre".
--

Fuente: elaboración propia con datos de www.gob.mx/issste

Seguro Popular

Con el objetivo de reforzar el derecho constitucional a la protección de la salud, respondiendo a las transformaciones del país y a las nuevas exigencias que demanda la población, se considera elemental robustecer los servicios de salud, dirigidos especialmente a la población que aún no esté asegurada.

Derivado de lo anterior, México requería avanzar en su sistema de salud, fortaleciendo gubernamental y legalmente la consolidación del acceso completo y equitativo a los servicios de salud, conforme al Artículo 4 como ya antes lo habíamos mencionado.

Tomando en cuenta la necesidad favorecer a aquellos que más lo necesitaban, la Secretaría de Salud puso en marcha el programa piloto denominado Seguro Popular de Salud (SPS) *el cual consiste en un prepago subsidiado con fondos públicos, dirigido a la población de bajos recursos que actualmente carece de aseguramiento y cuyo objetivo primordial es prestar atención médica a toda esa población que no tiene acceso a ninguna institución de seguridad social.*⁶¹

Este programa piloto se implementó durante tres años 2001-2003 cuyos avances adquiridos durante ese tiempo ayudaron para lograr su instauración. *El programa definió inicialmente un paquete de 78 intervenciones tanto de primer como de segundo nivel de atención. De acuerdo a fuentes oficiales, estas intervenciones cubren el 85% del total de la demanda de atención. Después de un proceso de negociaciones entre la Secretaría de Salud, el Congreso y los Gobiernos de los Estados, en febrero de 2005 se había logrado incorporar ya a 31 estados. Cada estado tiene la posibilidad de agregar intervenciones al paquete de acuerdo a su conveniencia y capacidad financiera.*⁶²

A partir de ahí, en el año 2004 este programa se convirtió en política de Estado, con la reforma a la Ley General de Salud ofreciendo por primera vez en la historia de nuestro país, acceso igualitario de un aseguramiento médico público a la población no asalariada, en febrero de 2005 se incorporan al programa 31 estados con una red de hospitales en cada estado, básicamente, centros de salud, dependientes de la Secretaría de Salud estatal.

El Seguro Popular es coordinado por el Gobierno Federal, a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) y operado por los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS), con el apoyo de los Servicios Estatales de Salud.⁶³

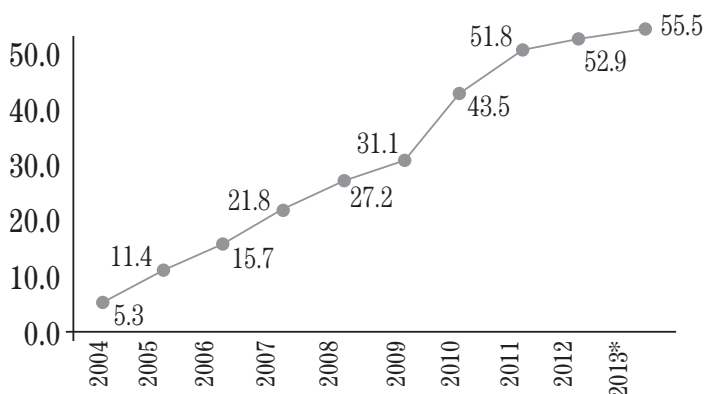
61 Sistema de Protección Social en Salud, Elementos conceptuales, financieros y operativos, dirección de internet: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7723.pdf>, fecha de consulta: 05 de octubre de 2016.

62 *Ibid.*

63 Seguro Popular, dirección de internet: <http://seguropopular.morelos.gob.mx/>, fecha de consulta: 05 de octubre de 2016.

La protección social en salud es el mecanismo por el cual el Estado garantiza el acceso oportuno, de calidad, sin desembolso en el momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud de los afiliados. Se financia fundamentalmente mediante subsidio y por recursos fiscales federales asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, una muy pequeña contribución también proviene de los asegurados.⁶⁴

Gráfica 9. Seguro Popular (Millones de personas afiliadas)





Fuente: Sistema de Protección Social en Salud en: <http://www.salud.gov.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7723.pdf>

A través del Seguro Popular, el Estado mexicano garantiza que la población reciba atención médica de primer y segundo nivel y aporta fondos económicos para cubrir las llamadas enfermedades catastróficas (Tercer Nivel) por el alto costo que implica su tratamiento.

Este opera a través de dos mecanismos como se puede observar en la siguiente tabla:

64 Sistema de Protección Social en Salud, Elementos conceptuales, financieros y operativos, dirección de internet: <http://www.salud.gov.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7723.pdf>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2016.

Tabla 10

	
Mecanismos	Instrumentos
<p>1. Aseguramiento subsidiario</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Seguro Popular: Primer y segundo nivel de atención a través de 284 intervenciones contenidas en el Catálogo Universal de Servicios de Salud • SMSXXI (cápita adicional): Apoyo financiero por el incremento de la demanda de atención en primer y segundo nivel al incorporar niños cuyas familias no estaban afiliadas al Seguro Popular • Embarazo Saludable: Atención a mujeres durante el embarazo y hasta el momento del parto • Oportunidades (componente salud): Atención en salud a los beneficiarios del programa Oportunidades • Fondo de Previsión Presupuestal: Financiamiento para mejoramiento de infraestructura y demanda no prevista
<p>2. Seguro de gastos médicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos: Financiamiento por prestación de servicios médicos para 57 intervenciones de alto costo • SMSXXI (intervenciones adicionales): Financiamiento por prestación de servicios médicos para las intervenciones de alto costo y baja incidencia de niños menores de cinco años

Fuente: Comisión Nacional de Protección Social en Salud, en http://www.salud.gob.mx/transparencia/inform_adicional/InfoGralSP.pdf.

En su primera etapa, el Seguro Popular ofreció atención médica, estudios y medicamentos sin costo al momento de utilizarlos. Garantizó el acceso a un paquete de servicios de salud, que cubrió 249 padecimientos, y a los medicamentos asociados a dichos padecimientos. Estos últimos están clasificados en 9 conglomerados o grupos de servicios:⁶⁵

- a) Acciones de detección y prevención para toda la familia
- b) Medicina Ambulatoria
- c) Odontología
- d) Salud Reproductiva
- e) Embarazo, parto y recién nacido

⁶⁵ Comisión Nacional de protección Social en Salud, Comunicación y participación social, Seguro Popular, información general del Sistema Nacional de Protección Social, dirección de internet: http://www.salud.gob.mx/transparencia/inform_adicional/InfoGralSP.pdf, fecha de consulta: 25 de octubre de 2016.

- f) Rehabilitación
- g) Hospitalización
- h) Urgencias
- i) Cirugía

Dicho paquete de servicios se irá ampliando gradualmente.

En enero de 2006, el Catálogo de Servicios Esenciales de Salud se sustituyó por el Catálogo Universal de Servicios Esenciales de Salud (CAUSES), de modo que las intervenciones o enfermedades cubiertas por el Seguro Popular aumentaron de 154 a 249.⁶⁶

Incluyendo paulatinamente nuevos tipos de cáncer infantil. En una primera etapa se encuentra la Leucemia Mieloblástica y Transplante de Médula Ósea. En la segunda etapa el Retinoblastoma, Linfoma no Hodgkin, Meduloblastomas y Astrocitoma. Y en la tercera etapa el Osteosarcoma, Sarcoma de partes blandas, Tumor de Wilms y Neuroblastoma.⁶⁷

Se le denominó crecimiento vertical del Seguro Popular debido a la ampliación del número de padecimientos cubiertos y se espera que conforme pase el tiempo se logre cubrir cada vez más enfermedades.

Seguro Popular: 2005⁶⁸

- Al cierre del año un total de 3,555,977 familias estaban ya afiliadas y alrededor de 39.8% pertenecía al programa Oportunidades.
- El Seguro Popular cubría 1,584 municipios y 40,791 localidades.
- La atención se brindó en 344 hospitales Generales y 6,400 Centros de Salud.
- Se calculó un registro de 1,471,252 familias afiliadas de tipo rural y un total de 3,374,205 familias afiliadas que pertenecen al primer o segundo decil de ingreso; es decir, son familias que no pagan nada.

Seguro Popular: 2006⁶⁹

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, p 3.

⁶⁹ *Ibid.*

- Al cierre del mes de noviembre 4 millones y medio de familias estaban ya afiliadas y alrededor de 38.4% pertenecía al programa Oportunidades.
- El Seguro Popular cubrió 1,657 municipios y 42,873 localidades.
- La atención se brindó en 348 hospitales Generales y 7,338 Centros de Salud.
- Se calculó un registro de 1,490,536 familias afiliadas de tipo rural y un total de 3,778,653 familias afiliadas que pertenecen al primer o segundo decil de ingreso; es decir, son familias que no pagan nada.

Durante septiembre de 2015 a mayo de 2016 se incorporaron al Seguro Popular más de 2 millones de habitantes de todos los municipios del país, donde actualmente opera la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNcH), con esta cobertura adicional la población afiliada suma 10.3 millones (ver tabla 11).⁷⁰

El Seguro Popular se promociona de la siguiente manera:

Es seguro, porque otorga a las familias la seguridad de saber que si llega a enfermar alguno de sus miembros no tendrán que preocuparse sobre cómo pagar la atención y los medicamentos; y es popular, porque va dirigido al pueblo, a las familias más pobres, a todas las personas que trabajan por cuenta propia y que, por tanto, no están cubiertas por alguna institución de seguridad social.⁷¹

Tabla 11. Personas afiliadas y recursos ejercidos en el Seguro Popular¹

Entidad Federativa y Año	Número de personas afiliadas ²	Recursos ejercidos (Millones de pesos)
Total Nacional		
2002	1 094 236	162.5
2003	2 224 411	618.5
2004	5 318 289	3 462.8
2005	11 404 861	6 382.5
2006	15 672 374	12 170.4
2007	21 834 619	18 864.3

Continúa ...

70 Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016, dirección de internet: <http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>, fecha de consulta: 15 de febrero de 2017.

71 Comisión Nacional de protección Social en Salud, Comunicación y participación social, Seguro Popular, información general del Sistema Nacional de Protección Social, dirección de internet: http://www.salud.gob.mx/transparencia/inform_adicional/InfoGralSP.pdf, fecha de consulta: 10 de octubre de 2016.

El intercambio de servicios de salud:
Factor estructural en el sistema de salud en México

Entidad Federativa y Año	Número de personas afiliadas ²	Recursos ejercidos (Millones de pesos)
2008	27 176 914	24 915.6
2009	31 132 949	31 275.3
2010	43 518 719	37 029.5
2011	51 823 314	45 165.8
2012	52 908 011	51 855.4
2013	55 637 999	56 232.5
2014	57 300 000	58 524.8
2015	57 105 622	58 999.5
2016 ³	54 923 952	26 046.1

¹ Se reportan datos del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) desde su etapa de pilotaje que operó como programa. Los recursos ejercidos por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, se refieren a las transferencias realizadas a las 32 entidades federativas.

² La información difiere a la publicada en informes anteriores, debido al cambio de unidad de medida de “familia” por “personas”.

³ Cifras al mes de junio.

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016. Anexo Estadístico.

Servicios de Salud estatales

Los Servicios Estatales de Salud son fundamentales ya que tienen por objetivo prestar servicios de salud a toda la Población, siendo necesario cubrir toda o bien la mayor parte de los Estados de la República garantizando principalmente el derecho a la protección de los habitantes.

En la siguiente tabla podemos observar el número de población por Estado afiliada a alguna Institución de Salud.⁷²

72 Anuario Estadístico y Geográfico por entidad federativa 2016, dirección en internet: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvini-negi/productos/nueva_estruc/AEGPEF_2016/702825087357.pdf, fecha de consulta: 25 de abril de 2017.

Tabla 12. Población asegurada en instituciones públicas e salud por ámbito geográfico según institución 2000, 2013 y 2014

Ámbito geográfico	Total	IMSS	ISSSTE	PEMEX	SEDENA	SEMAR	Estatal	Seguro Popular
2014P/Total	133 235 476	59 487 144	12 796 779	7 65 421	697 842	286 258	1 902 032	57 300 000
Aguascalientes	1 730 016	873 514	146 226	1 313	ND	0	159 411	549 552
Baja California	3 778 597	2 293 139	173 950	2 921	ND	628	140 042	1 167 917
Baja California Sur	757 990	388 231	138 083	502	ND	7 288	0	228 886
Campeche	1 140 187	488 152	100 841	28 540	ND	12 801	0	509 853
Coahuila de Zaragoza	3 354 008	2 221 827	324 008	1 871	ND	0	0	806 302
Colima	813 673	420 993	82 881	1 535	ND	12 367	0	295 897
Chiapas	4 928 820	943 024	333 016	10 358	ND	14 332	0	3 628 090
Chihuahua	4 012 763	2 312 850	319 904	5 031	ND	0	0	1 374 978
Distrito Federal	15 970 006	9 559 110	3 284 087	74 696	ND	55 181	40 746	2 956 186
Durango	2 005 896	827 639	354 002	1 760	ND	0	0	822 495
Guanajuato	6 626 018	2 860 862	451 607	34 685	ND	0	0	3 278 864
Guerrero	3 565 525	685 584	551 679	1 127	ND	12 530	0	2 314 605
Hidalgo	2 998 187	955 466	299 284	20 504	ND	0	0	1 722 933
Jalisco	8 530 736	4 996 452	405 546	5 271	ND	1 798	0	3 121 669
México	14 771 205	5 302 780	1 111 583	20 027	ND	0	1 093 069	7 243 746
Michoacán de Ocampo	4 338 645	1 468 382	430 290	3 105	ND	17 271	0	2 419 597

Continúa ...

El intercambio de servicios de salud:
Factor estructural en el sistema de salud en México

Ámbito geográfico	Total	IMSS	ISSSTE	PEMEX	SEDENA	SEMAR	Estatal	Seguro Popular
Morelos	2 024 999	801 763	221 746	1 627	ND	0	0	999 853
Nayarit	1 396 673	526 889	187 230	410	ND	2 479	0	681 665
Nuevo León	5 634 860	4 015 015	254 942	25 813	ND	0	61 377	1 227 713
Oaxaca	3 987 343	759 649	418 431	28 728	ND	23 425	0	2 757 110
Puebla	5 960 092	2 008 281	358 488	15 685	ND	0	159 411	3 418 227
Querétaro	2 471 883	1 372 505	138 282	3 395	ND	0	0	957 701
Quintana Roo	1 735 576	897 876	153 700	0	ND	8 607	0	675 393
San Luis Potosí	3 410 739	1 249 000	298 814	5 860	ND	0	0	1 587 065
Sinaloa	3 359 834	1 763 096	397 331	4 394	ND	10 178	0	1 184 835
Sonora	2 869 543	1 614 343	260 224	5 109	ND	7 671	0	955 196
Tabasco	3 008 404	838 002	181 198	117 050	ND	5 175	247 976	1 619 003
Tamaulipas	3 955 128	1 999 604	408 902	103 483	ND	14 666	0	1 428 473
Tlaxcala	1 455 320	397 392	126 461	590	ND	0	0	930 877
Veracruz de Ignacio de la Llave	8 173 737	2 890 611	542 943	234 372	ND	74 857	0	4 430 954
Yucatán	2 267 228	1 059 806	173 081	5 006	ND	5 004	0	1 024 331
Zacatecas	1 772 003	673 307	168 019	653	ND	0	0	930 024

Nota: Hasta 2002 se denominaba población derechohabiente. Se presenta información únicamente de las instituciones que reportaron cifras.
a/ Para este año no fue posible separar la población proveniente del Seguro Popular que demandó servicios al menos una vez durante el año de la Secretaría de Salud (55 637 999 personas).
Fuente: INEGI, en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/AEGPEF_2016/702825087357.pdf

El marco conceptual lo establece la normatividad con claridad meridiana, a partir de la incorporación del derecho a la salud en la Carta Magna. A partir de ahí, la legislación secundaria detalla la forma en que se espera se dé cumplimiento a tal precepto.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 4º, párrafo tercero, menciona que *“toda persona tiene derecho a la protección de la salud”*.⁷³ La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del Artículo 73 de esta Constitución”.

El Artículo 73, fracción XVI, establece como facultad del Congreso:

Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

- 1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
- 2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.
- 3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.
- 4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.⁷⁴

Por su parte, el Artículo 123, apartado A, fracción XXIX, menciona que *es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesini-*

⁷³ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, dirección en internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, fecha de consulta: 17 de julio de 2016.

⁷⁴ *Ibid.*

*nos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.*⁷⁵ En este mismo sentido, La Ley de Seguridad Social en su Artículo 2º establece que *la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo....*⁷⁶

Al mismo tiempo, se tiene establecido un régimen de seguridad social para los trabajadores de sector público y para las fuerzas armadas en el Artículo 123, apartado B, fracción XI y XIII respectivamente.⁷⁷

Sin embargo, estos dos tipos de seguridad social no cubren 100% de la población, en este caso, la Secretaría de Salud de los estados atendían a la población no asegurada por el IMSS e ISSSTE. Derivado de la necesidad de contar con un sistema de salud incluyente, en 2004 surge el Seguro Popular un programa que busca asegurar aquellas personas que no contaban con ningún seguro de salud.

Conclusiones preliminares

Las instituciones de salud en México han tenido grandes avances, ya que desde sus inicios hasta la fecha se ha ido incrementado el número de derechohabientes cada año, cabe destacar la creación del Seguro Popular, el cual permitió el aseguramiento de la población que no contaba con ningún tipo de seguro médico, sin duda, este ha sido uno de los avances más significativos en los últimos años, dada la naturaleza de los afiliados al seguro popular que en su mayoría son empleados del comercio informal. Sin embargo, hay mucho por hacer, dado que es la institución que menos recursos recibe del presupuesto nacional de salud, lo que desencadena en que los derechohabientes no tengan acceso a los mismos servicios que las demás instituciones de salud, como el IMSS o ISSSTE.

El IMSS e ISSSTE son dos de las instituciones que reciben el mayor presupuesto de salud, sin embargo aún existen demasiadas quejas de los derechohabientes por el rezago en consultas y cirugías que persiste aún con los esfuerzos realizados. Entre las principales deficiencias, destaca la falta de convenios para atender a derechohabientes entre ambas instituciones. Con todo y los importantes avances obtenidos en los últimos años, aún falta un gran camino para llegar a un sistema de salud integral y eficiente.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

Capítulo III

Hacia el intercambio de servicios de salud en México

En vista de lo expuesto en los capítulos anteriores, queda de manifiesto que uno de los grandes retos que México debe encarar, es el gran déficit en la oferta de servicios de salud. Una de las estrategias propuestas para poder mitigar ese déficit es el intercambio de servicios del sector salud, con la finalidad de hacerle frente a las necesidades de la población. La idea del intercambio está orientada en aprovechar al máximo los recursos e infraestructura con la que cuenta el sistema de salud en México, las instituciones de salud que forman el sistema de salud podrían satisfacer las necesidades entre sí, con la finalidad de proporcionarle la mejor atención a los derechohabientes y reduciendo los tiempos de espera.

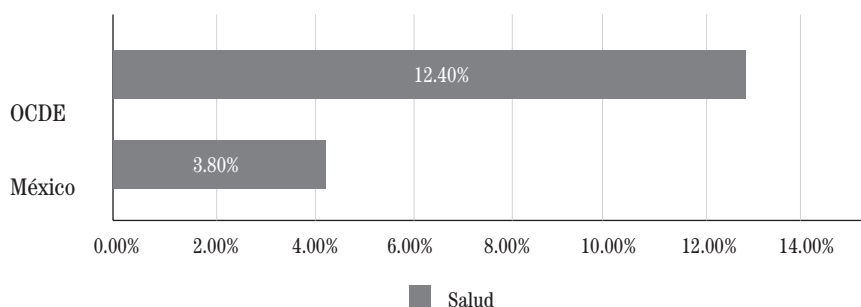
La inversión en México para el sector salud requiere de gran atención, dado que está muy por debajo de los niveles que marca la OCDE, sin duda, esto es fundamental dada las necesidades y deficiencias con las que cuenta este sector en México. Lo principal es enfatizar la gran necesidad de inversión, ya que eso repercute en el aseguramiento de una cobertura y acceso efectivo a los servicios de salud, lo que desencadena en la calidad de los mismos.

Según la OCDE, México gastó 6.2% del PIB en salud para 2013 y de ese gasto, la inversión pública en infraestructura fue de 0.088% del PIB, esto, es 1.4% del gasto en salud. México invirtió en 2013 solo 3.8 % en salud, contra 12.4% en el promedio de los países de la OCDE.⁷⁸ Debe multiplicar al menos 7.5 veces el nivel actual de inversión en salud,⁷⁹ aun sin contar la inversión en consultorios médicos adicionales, en renovación de infraestructura y capacitación de personal.

78 González Block, Miguel A., (Coordinador). *Diagnóstico de los retos al Sistema Nacional de Salud Universal*. México DF, Funsalud, Consejo Promotor de Competitividad y Salud, 2015, p. 10.

79 *Ibid.*

Gráfica 10. Inversión en salud



Fuente: elaboración propia con datos de FUNSAUD.

En términos de gasto per cápita⁸⁰ el presupuesto total es de \$2,726 por afiliado, en lo que respecta a los beneficiarios del Seguro Popular el monto es de \$1,168, en PEMEX el gasto es de \$10,671.⁸¹ Sin duda, vemos la gran diferencia de gasto per cápita que hay entre instituciones, con esto queda claro una vez más la fragmentación de sistema de salud.

Tabla 13. Gasto per cápita por institución

Institución	Gasto total (Mdp)	Derechohabientes	Gasto per cápita
IMSS	\$265,325	75,593,970	\$3,510
ISSSTE	\$53,266	13,405,827	\$3,973
Seguro Popular	\$68,702	58,836,686	\$1,168
PEMEX, SEDENA, SEMAR	\$21,192	1,986,048	\$10,671
Total	\$408,486	149,882,531	\$2,726

Fuente: elaboración propia, con datos del CIEP 2017.

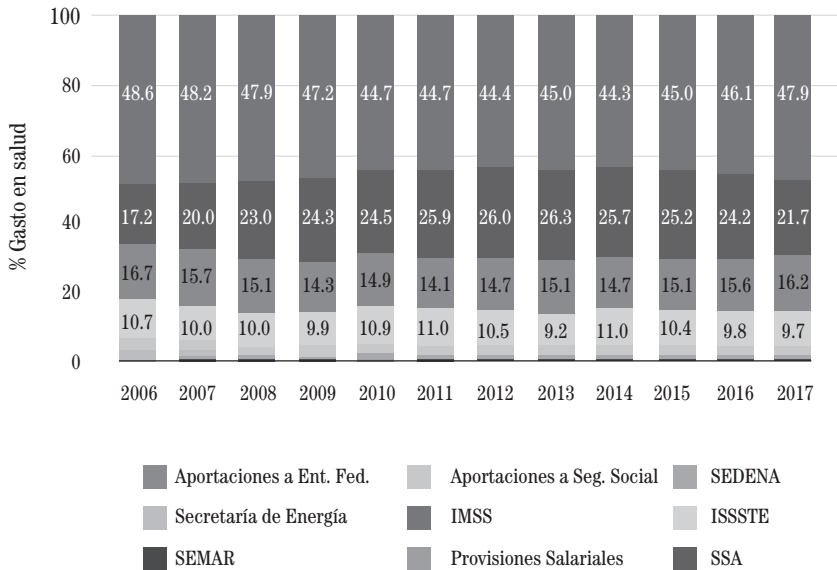
El gasto público en salud lo concentran principalmente dos instituciones, *el IMSS que brinda servicios al 61% de la población, mientras que la Secretaría de Salud es la responsable del Sistema Nacional de Salud, juntas participan de 70% del presupuesto en salud.*⁸²

80 Gasto público que se calcula por cada beneficiario.

81 Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. *Gasto en salud: propuesta 2017*, dirección de internet: <http://ciep.mx/gasto-en-salud-propuesta-2017/>, fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.

82 *Ibid.*

Gráfica 11. Gasto en Salud.
Distribución por ramos



Fuente: CIEP 2017.

El gasto público en salud no es proporcional al incremento de beneficiarios, mientras que *“en 2008 el número de derechohabientes era de 92 millones, en 2017 aumenta a 149 millones de personas, lo que representa un incremento del 60%. En cambio, el gasto per cápita pasa de \$3,222 a \$2,726 en 2017, es decir una disminución del 15%.”*⁸³

El intercambio de servicios de salud, se explica como aquella política pública que busca, de manera gradual, que la población tenga acceso a servicios médicos independientemente de la institución de salud o de seguridad social a la que pertenecen.

Otra definición refiere que la universalización del sistema de salud es aquella medida política que *pretende lograr, gradualmente, la extensión de la atención a toda la población y la portabilidad de la misma entre las instituciones federales, especialmente las de seguridad social, y los prestadores de servicios de salud en las entidades federativas.*⁸⁴

83 *Ibid.*

84 Periódico *El Universal*, "La universalidad de la salud en México", Opinión/ Carlos F Matute González, 25 de mayo de 2016.

Como se observó en párrafos anteriores, el sistema nacional de salud en México se sustenta, básicamente, en tres pilares que son, la Secretaría de Salud Federal, el IMSS y el ISSSTE.

Las tres instituciones, tal y como se analizó, si bien cuentan con capacidad administrativa y hospitalaria para atender a su derechohabiente, esta, de tiempo atrás, resulta escasa y padece de insuficiencia presupuestal. Ejemplo de ello, la siguiente cita:

Las principales instituciones de salud gubernamentales... navegan en medio de carencias y más parecen organizaciones de caridad. ISSSTE, IMSS, Hospitales Generales, servicios de salud estatales y municipales; todos carecen de todo, viviendo las penurias derivadas de los recortes presupuestales.⁸⁵

Hechos como los descritos en líneas anteriores, así como innumerables datos que anualmente las instituciones de salud informan, dan cuenta de la realidad por la que atraviesa el sistema nacional de salud.

Derivado de lo anterior, la política internacional que aboga por el denominado “ajuste estructural”, ha observado la posibilidad de que, en México, el intercambio de servicios de salud podría ser una solución a la debilidad que las instituciones de salud presentan.

Al respecto, el posicionamiento de la OCDE no deja lugar a dudas:

El sistema de salud actual en México no es equitativo y funciona con deficiencias, señaló la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en un estudio... llamado Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud; México 2016, el estudio indica que la fragmentación del sistema sanitario en diferentes esquemas de aseguramiento médico: Seguro Popular, IMSS, ISSSTE, Pemex y el de las fuerzas armadas, impide una prestación de servicios médicos, sólida, justa y sostenible, pues cada una de esas instituciones presta servicios distintos, con precios distintos y resultados distintos.⁸⁶

85 Periódico La Crónica.com, Columnas *Transiciones*, Víctor Alejandro Espinosa, 11 de febrero de 2016, Mexicali Baja California.

86 ¿Por qué se interesa la OCDE en la universalización del sistema de salud mexicano?, Revista Regeneración, viernes 6 de enero de 2017, dirección de internet: www.regeneración.mx/por-que-se-interesa-la-ocde-en-la-universalizacion-del-sistema-de-salud, fecha de consulta: 18 de marzo de 2016.

Propuestas y acciones en favor del intercambio de servicios de salud en México

Bajo el argumento de que el derecho a la salud se tiene que satisfacer de manera cotidiana, con acciones concretas y no con retórica, los gobiernos (de dos signos políticos distintos) que han dirigido al país desde el año 2000 y a la fecha, han validado y han generado acciones en favor del intercambio de servicios de salud.

Durante la presidencia de Vicente Fox Quezada (2000–2006), el discurso oficial velaba por la necesaria transformación del sistema de salud, al que catalogaba de fragmentado, hacia un sistema en donde todas las personas, sin distinción, accedieran al derecho social de la salud.

El Programa Nacional de Salud (2000–2006), presentaba tres objetivos principales: 1) Democratizar el servicio de salud, 2) Obtener alta calidad en los servicios y 3) Llevar la atención médica a la que gente que no la tiene.

Para alcanzar lo anterior, fueron puestos en marcha diversos programas, mismos entre los que se destacaban los denominados “Arranque parejo en la vida”, “Programa de Salud y Nutrición de los Pueblos Indígenas” y “Mujer y Salud”.

Así mismo y como el programa más relevante en materia de salud, fue creado el Sistema de Protección Social en Salud (2004), conocido como Seguro Popular, el cual se caracterizaba por ser un mecanismo de financiamiento que, mediante contribuciones federales y estatales, buscaba proteger financieramente a la población sin acceso a los servicios de salud, evitando así el empobrecimiento causado por gastos catastróficos y gastos de bolsillo en salud.⁸⁷

Desde su creación y a la fecha, el Seguro Popular es el modelo de seguridad social que, en México, se encuentra más cercano a lo que instancias internacionales observan como un sistema de salud incluyente.

El Seguro Popular se planteó como metas la ampliación de la cobertura de salud, la disminución del gasto privado en salud, en especial el catastrófico, y el incremento del gasto público bajo criterios equitativos de distribución.

Las tres metas trazaban, en síntesis, los siguientes puntos:

87 Sistema de Protección Social en Salud, Elementos conceptuales, financieros y operativos, dirección de internet: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7723.pdf>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2016.

Ampliación de cobertura

El SPSS recupera el espíritu de la reforma constitucional de 1984, que incluyó el derecho a la protección de la salud como una garantía individual. Este reconocimiento constitucional de la salud como un derecho social universal requería de un vehículo para implementarse efectivamente. De lo contrario, de facto, aun con la reforma constitucional, el acceso a la salud continuaría —como lo hizo hasta el año 2004— vinculado exclusivamente a la condición laboral. Esta vinculación generó un estancamiento en la cobertura de salud que hizo patente el acceso a la salud, particularmente para todos aquellos que no fuesen trabajadores asalariados públicos o privados.⁸⁸

El SPSS, desde su fase de piloteo en 2002-2003 y su posterior inclusión en la Ley General de Salud (LGS) en 2004, constituyó la base para hacer efectivo el acceso a los servicios de salud desvinculado de estatus laboral de la persona. Todo mexicano puede afiliarse voluntariamente siempre que carezca de acceso a alguna institución pública de seguridad social.⁸⁹

Protección financiera contra gastos de bolsillo y gastos catastróficos

El Seguro Popular otorga protección social en salud a sus afiliados es decir financiamiento para el acceso a los servicios de salud, con el objetivo de evitar el empobrecimiento de las familias por motivos de salud. Cuenta con dos mecanismos operativos: aseguramiento subsidiario, y un componente de seguro médico propiamente. El principal mecanismo de aseguramiento subsidiario del SPSS, aunque no el único, es el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CUSES); los otros mecanismos con los que el sistema cuenta son: el programa Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG), Estrategia Embarazo Saludable, el Fondo de Previsión Presupuestal, el componente de salud del programa Oportunidades, y el programa Cirugía Extramuros.⁹⁰

Crecimiento de la inversión pública en salud

Para hacer viable esta expansión de la cobertura del aseguramiento médico fue necesario sumar recursos al SNS. El crecimiento de los recursos debía acompañar al crecimiento del sistema en términos de afiliados. Además, los mecanismos de financiamiento debían reflejar el compromiso tanto de la federación como de las entidades federativas en materia de salud, siendo ésta una materia concurrente en el ordenamiento jurídico mexicano, y contribuir a revertir la histórica desigualdad en el financiamiento entre instituciones de salud y entre entidades federativas.⁹¹

88 Chertorivski-Woldenberg, Salomón. *Seguro Popular: logros y perspectivas*, Gaceta Médica de México, México 2007, dirección de internet: www.medigraphic.com/pdfs/gaceta/gm-2011/gm1116g.pdf. p. 491, fecha de consulta: 20 de marzo de 2016.

89 *Ibid.*

90 *Ibid.*

91 Chertorivski-Woldenberg, Salomón. *Seguro Popular: logros y perspectivas. op. cit.* p. 493.

La reforma de la LGS que crea al SPSS incorpora la correspondencia entre órdenes de gobierno y la equidad entre entidades en la fórmula básica de financiamiento del sistema, y establece su arquitectura financiera, el origen y el destino de los recursos. El SPSS se financia a través de contribuciones federales, la cuota social (CS) y la aportación solidaria estatal (ASE). Adicionalmente, el SPSS contempla una cuota familiar para aquellas familias que pertenezcan al quinto decil de ingresos y superiores.⁹²

Desde su creación en el año 2004, el Seguro Popular, en términos generales, ha obtenido resultados alentadores, sin embargo, persisten ciertas metas que aún restan por cumplirse. Tomando como base el Informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL), del año 2013, las fortalezas y debilidades del programa se resumen del modo siguiente:

Tabla 14. Evaluación 2014 del CONEVAL sobre el Seguro Popular

Fortalezas	Debilidades
1. La afiliación al programa se ha mantenido en aumento, lo que contribuye a reducir la probabilidad de gasto de bolsillo en hogares de personas sin seguridad social.	1. El programa no cuenta con indicadores relacionados con la utilización de los servicios que financia.
2. Aunque su ejercicio presupuestal ha representado un importante retroceso a partir del año 2011, el fortalecimiento a través del mantenimiento y la construcción de unidades médicas cuenta con financiamientos diversos que complementan la operación del programa.	2. No se cuenta con un diagnóstico del programa ni de sus resultados. El programa no tiene definidas sus poblaciones lo que impide analizar su cobertura y correlacionarla a su vez con las modificaciones en su presupuesto y el ejercicio del mismo.
3. A la par del aumento en el presupuesto ejercido en el año 2013, el programa aumentó la capacidad en atención de emergencias obstétricas en las entidades federativas.	3. Entre las barreras para el acceso a la atención de las emergencias obstétricas se encuentran las vías de comunicación en zonas rurales, la distancia a las unidades médicas y los costos de traslado los cuales están fuera del ámbito del programa.
4. El programa cuenta con un Grupo de Fuerza de Tarea que visita unidades médicas en las entidades federativas para dar seguimiento al indicador de Propósito.	

Fuente: Gaceta del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo, Ficha de Monitoreo 2013, Seguro Popular, en: gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/jul/Inf_Salud_U-20140711.pdf

92 *Ibid.*

Ahora bien, durante el sexenio presidencial de Felipe Calderón Hinojosa, la política en materia de salud se propuso, ello acorde al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 alcanzar la consolidación del sistema y el acceso a los servicios integrales de salud.

Para ello, el Seguro Popular se mantuvo como la principal política pública que, en materia de salud, delineó los programas y acciones implementadas durante el sexenio en análisis.

El Seguro Popular que desde la administración presidencial anterior había sido adoptado por las 32 entidades federativas, concentró sus esfuerzos en apoyar a la población de menores ingresos que no contaban con la capacidad para contratar una aseguradora privada.

Por otra parte, la presidencia de Felipe Calderón planteó tres estrategias en materia de salud, mismas que fueron delineadas del modo siguiente:

Partiendo del objetivo central de reducir las desigualdades en los servicios de salud, la primera estrategia se propuso promover la salud reproductiva, la salud materna y perinatal, así como la prevención contra enfermedades diarreicas, infecciones respiratorias agudas, y otras enfermedades asociadas al rezago social.

La segunda estrategia se propuso reducir las brechas o desigualdades en salud mediante intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y comunidades marginadas, acción que se planificó del modo siguiente:

Para dar forma concreta a la política de salud materna, la Secretaría de Salud, a través del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, ha mantenido y renovado el Programa de Arranque Parejo en la Vida. El propósito principal del programa es ampliar las capacidades y oportunidades de las mujeres para ejercer su derecho a cursar un embarazo saludable, un parto seguro y un puerperio sin complicaciones, así como proteger el derecho a la salud del recién nacido.⁹³

La tercera estrategia se concentró en prestar servicios de salud con calidad y seguridad, misma a la que, en buena medida, el Seguro Popular contribuyó a su concreción.

Para poder mejorar las condiciones de salud de una población es indispensable contar con servicios personales y de salud pública de calidad efectivos y segu-

93 Díaz, Daniela, Coordinadora. *Implicaciones del Seguro Popular en la reducción de la muerte materna, Perspectivas a nivel nacional y en los estados de Chiapas y Oaxaca*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. p.69.

ros, que respondan a las expectativas de los usuarios y tomen en consideración su diversidad cultural”. Las metas de la presente estrategia fueron: “Acreditar el 100% de las unidades de salud que ofrecen servicios al Sistema de Protección Social en Salud, Implantar medidas de prevención de eventos adversos, para garantizar la seguridad de los pacientes en 60% de las unidades de sector público, Alcanzar y mantener una tasa anual de infecciones nosocomiales no mayor de 6 por 100 egresos en los hospitales públicos de segundo nivel.⁹⁴

Vale la pena resaltar que durante la administración presidencial 2006-2012, el trabajo realizado a partir de la “Estrategia Nacional de Promoción y Prevención para una mejor salud”, se gestó de manera conjunta entre la Secretaría de Salud, las secretarías de la Defensa Nacional y Marina, el IMSS, el ISSSTE y Petróleos Mexicanos. Dicha estrategia presentó los siguientes ejes:

Tabla 15. Estrategia Nacional de Promoción y Prevención para una mejor salud

1. Avanzar en el mediano plazo hacia la cobertura universal de salud	Para lograrlo, se otorgó a las niñas y niños recién nacidos una protección médica de por vida a través del Seguro Médico para una Nueva Generación.
2. Ampliar y dar mantenimiento a la infraestructura de salud existente	Los hospitales, las clínicas, los centros de salud, los centros de monitoreo y prevención de emergencias, deben de contar con un presupuesto suficiente para su mantenimiento en buenas condiciones, de manera que puedan funcionar al 100 por ciento.
3. Garantizar el suministro de medicamentos	Para ello se debe cuidar responsablemente el presupuesto, reunir los gastos administrativos que no sean prioritarios y reorientar estos recursos hacia la cobertura de medicinas y servicios hospitalarios.
4. Mejorar la calidad de los servicios de salud	Una mayor profesionalización del personal médico y un gasto más eficiente permitirá elevar la calidad de los servicios y, desde luego, dar calidez en el servicio.
5. Avanzar en la política de prevención de enfermedades	México vive una transición epidemiológica en la cual algunos segmentos de nuestra población siguen padeciendo enfermedades propias de países en pobreza extrema, como es la desnutrición; mientras que otros segmentos padecen problemas de salud comunes en países avanzados, como son la obesidad, la diabetes y las enfermedades cardiovasculares. Estamos pasando, además de enfermedades tradicionales que hemos superado gracias al esfuerzo constante de los servicios de salud públicos en México, a enfermedades que hoy resultan mucho más caras y mucho más difíciles de tratar. Por ello la estrategia propone prevenir todo tipo de enfermedades y, al mismo tiempo, estar preparados para combatir cualquier contingencia biológica o epidemiológica.

Fuente: Estrategia Nacional de Promoción y Prevención para una mejor salud, Secretaría de Salud, Primera edición 2007, Dirección General de Promoción de la Salud. pp.9-10.

94 Programa Sectorial de Salud, Secretaría de Salud 2007-2012, p.19.

En lo que compete al gasto en materia de salud durante la administración de Felipe Calderón, este *ascendió a 197, 199.4 millones de pesos (cierre al mes de junio de 2012), del total 119, 318 millones de pesos lo ejercieron las instituciones que cubren a la población asegurada, mientras que las instituciones que cubren a la población no asegurada se erogaron 77,881.4 millones de pesos.*⁹⁵

La orientación del gasto estuvo principalmente enfocada a apoyar la operación de programas como el Seguro Popular de Salud, Seguro Médico para una Nueva Generación, la infraestructura en Salud, Programa Embarazo Saludable, Programa Caravanas de la Salud, y para la prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud.⁹⁶

Durante ese año 2012, el gobierno federal reportó resultados en materia de salud, en los siguientes programas.

Tabla 16. Programas en materia de salud (2006–2012)

Programa	Acciones
Programa de Entornos y Comunidades Saludables	De enero a mayo de 2012 se consolidó la Red Mexicana de Municipios por la Salud, al alcanzar 17 redes estatales activas y 1,445 municipios, lo que representó un incremento de 0.9% en comparación con los 1,362 reportados en el periodo anterior.
Programa Escuela Segura	El 28 de mayo de 2012 la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud suscribieron las bases de coordinación para el establecimiento, desarrollo, y ejecución del Programa Escuela y Salud. En el marco de este programa y con el objeto de disminuir la mortalidad materna, se fortalecieron las acciones dirigidas a la prevención del embarazo en adolescentes, enfatizando la sexualidad responsable y protegida.
Programa para la Salud del Migrante	Desde septiembre de 2011 se logró la meta programada para 2012 de contar con 50 Ventanillas de Salud operando una en cada consulado de México y EUA.
Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria	El 23 de agosto de 2010 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de consumo escolar de los planteles de educación básica, con carácter obligatorio a partir de enero de 2011 para todas las escuelas de educación básica del país.

Fuente: Estrategia Nacional de Promoción y Prevención para una mejor salud, Secretaría de Salud, Primera edición 2007.

95 Sexto Informe de Gobierno, dirección de internet: http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexto/pdf/INFORME_ESCRITO/03_CAPITULO_IGUALDAD_DE_OPORTUNIDADES/3_02_Salud.pdf. p. 449, fecha de consulta: 20 de abril de 2016.

96 *Ibid.*

Por otra parte, en lo que corresponde al gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, la estrategia en materia de salud se ha concentrado en los siguientes programas y acciones, mismos que presentan como punto de coincidencia el objetivo de integrar a las instituciones de sistema nacional de salud.

- Se destaca la campaña “Checate, mídete, muévete” en los cambios de hábitos de la población para prevenir el sobrepeso, la obesidad y la diabetes.
- Compra Consolidada, en este esfuerzo de coordinación interinstitucional, participan el IMSS, el ISSSTE, la Secretaría de Marina, la Secretaría de la Defensa Nacional y Petróleos Mexicanos, así como 17 entidades federativas y 17 Institutos de la Secretaría de Salud.
- Se han diseñado iniciativas para mejorar la calidad y calidez de la atención médica y reducir los tiempos de espera. Entre las principales se encuentra el sistema de Unifila que consiste en disminuir los tiempos de espera para consulta de los pacientes que acuden sin cita a las Unidades de Medicina Familiar, Urgencias (Triage) el cual divide por colores los padecimientos para brindarte una atención rápida, de estados críticos a situaciones menos urgentes. Gestión de camas y Referencias a 2o. nivel de atención. Este modelo se está implementando a nivel nacional. Actualmente se benefician 42.4 millones de derechohabientes. Se prevé concluir la implementación en 2017 alcanzando un total de 460 unidades médicas del IMSS.
- Se intensificó el impulso a la aprobación de reformas a la Ley General de Salud que permitirán a los órdenes de gobierno estatal y municipal implementar políticas de salud en temas relacionados con: registros biométricos, bancos de leche humana, salud materna y perinatal, acoso y violencia escolar, salud sexual reproductiva, enfermedades cardiovasculares, virus del papiloma humano y guías de práctica clínica, entre otros.

Las Asociaciones Público Privadas en el sector salud

En la actualidad, uno de los mayores problemas a los que se enfrenta el sector público es la falta de infraestructura adecuada, lo cual se traduce en limitantes para su crecimiento y competitividad. En algunos casos, dicha carencia suele entorpecer la operación para satisfacer la demanda, lo que provoca una congestión en el suministro de los servicios.

En general, el desempeño de la infraestructura para los servicios públicos refleja los desafíos preponderantes que enfrentan los gobiernos; por ejemplo:

- a) No se están proporcionando los suficientes recursos económicos para suministrar la infraestructura necesaria, por limitaciones de financiamiento y/o prioridades fiscales diferentes.
- b) Una mala planificación y coordinación, así como, el análisis deficiente aplicado en la selección del proyecto, la búsqueda de beneficios políticos y la corrupción provocan que los recursos limitados se gasten en los proyectos equivocados.
- c) La construcción de activos nuevos cuesta más y demora más tiempo de lo esperado, y el suministro de servicios es deficiente.
- d) Los activos de infraestructura suelen contar con muy mal mantenimiento (concepto que generalmente no se contempla dentro de la planeación del proyecto y, por lo tanto, no se presupuesta), lo que aumenta los costos a largo plazo y disminuye los beneficios.⁹⁷

En este contexto, la búsqueda de nuevos esquemas de financiamiento para enfrentar la modernización de los equipos, infraestructura, mantenimiento y, en general, las condiciones en que se ofrecen los servicios públicos tiene en la figura de las Asociaciones Público Privadas (APPs) un mecanismo eficiente.

El uso de esquemas de asociaciones públicas y privadas se remonta por lo menos al siglo XVII en Francia, en donde se usaron capitales privados para la construcción de canales.

Durante los siglos XVIII y XIX en el Reino Unido se formaron fideicomisos con fondos privados para la reparación de caminos; un esquema similar se realizó para la construcción del Puente de Londres y luego el Puente de Brooklyn en Nueva York.⁹⁸

En México, en el año 1726 se inició la construcción del acueducto de Querétaro con participación del sector privado.⁹⁹

Antecedentes de las Asociaciones Público Privadas

El Reino Unido experimentó crisis inflacionarias (a finales de los años setenta se tuvieron tasas de inflación superiores a 20 por ciento), que le obligaron

97 Los desafíos de la infraestructura y cómo pueden ayudar las APP, BID, 2015, dirección de internet: https://mef.gob.pe/contenidos/cafae/informativo/material/modulo1_unidad_2.pdf, fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.

98 Palacios Lara, Juan José. Alianzas público-privadas y escalamiento industrial. *El caso del complejo de alta tecnología de Jalisco*, CEPAL, 2008, p.17.

99 *Ibid.*

a implementar políticas económicas para poder disminuir las tasas de más de dos dígitos y se consideró un mejor manejo de los recursos públicos.¹⁰⁰

Bajo el escenario de gobiernos consientes de la importancia de mantener finanzas públicas sanas, surgió la necesidad de diseñar mecanismos que le permitieran al sector público financiar la provisión de infraestructura y servicios públicos.

De esta forma, el Reino Unido esquematizó en 1992, contratos de asociación entre el sector público y el privado denominados *Private Finance Initiative* (PFI) constituyéndose así como el pionero y referencia a nivel mundial en la estructuración de Asociaciones Público Privadas.¹⁰¹

Se introdujo al sector privado para que este coadyudara al sector público con el financiamiento, diseño, construcción, mantenimiento y operación de infraestructura pública.¹⁰²

Para abril de 2003, en el Reino Unido se habían desarrollado 563 PFI, con un valor de inversión de 35.5 mil millones de libras, equivalentes a más de 10% del total de inversión pública realizada en 2003.

Las Asociaciones Público Privadas (APPs) tuvieron un gran auge desde principios del 2000, sobre todo en países como Reino Unido, Alemania, Portugal, Corea y Australia, la experiencia, sobre todo europea de las APPs en los sectores de carreteras y agua demuestran una aceptación creciente de estos arreglos como mecanismos complementarios o alternativos para cubrir necesidades públicas de infraestructura y servicios.¹⁰³

Las Asociaciones Público Privadas en México

Las Asociaciones Público Privadas (APP) en México, nacen de la necesidad de infraestructura, déficit en los servicios otorgados y uso deficiente de los recursos públicos.¹⁰⁴

Los proyectos de APP en México iniciaron en el marco de la liberalización y privatización de los mercados mexicanos; bajo este contexto a mediados de

100 Las Asociaciones Público Privadas como alternativa de financiamiento para las entidades federativas, CEFP, 2016, dirección de internet: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/junio/ececfp0032016.pdf>, fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.

101 *Ibid.*

102 *Ibid.*

103 Evolución y análisis institucional del esquema de Asociaciones Público- Privadas en México, dirección de internet: http://www.iberomx.mx/iberoforum/17/pdf/ESPAÑOL/2_HEIDI_SADA_EIN-GRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf, fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.

104 *Ibid.*

los noventa surgen cambios institucionales que modificaron las leyes para producir bienes públicos y construcción de infraestructura mediante los esquemas llamados Pidiregas (Proyectos de Infraestructura Diferidos en el Riesgo del Gasto).¹⁰⁵

En el año 2003, México adoptó el modelo inglés de Asociación Público Privada e implementó los esquemas de Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS).

En marzo del 2003, se publicaron las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios dentro del marco de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.¹⁰⁶

Debido a la necesidad de garantizar la permanencia del esquema a través de su institucionalización y de concentrar el marco normativo de los PPS, el 16 de enero de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Asociaciones Público Privadas.

La experiencia de las APP en México, han pasado por distintas etapas antes de llegar a ser Asociaciones Público Privadas y estar reguladas:

- Proyectos de Infraestructura Diferidos en el Riesgo del Gasto. (Pidiregas)
- Proyectos de Presentación de Servicios (PPS).
- Nuevo Esquema de Concesionamiento.
- Aprovechamientos de Activos Carreteros.
- Asociación Público Privada (APP).

Figura 1. Evolución del marco institucional en torno a los esquemas de asociación público privada en México



Fuente: Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana.

105 *Ibid.*

106 Las Asociaciones Público Privadas como alternativa de financiamiento para las entidades federativas, CEFP, 2016, dirección de internet: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/junio/eecfcp0032016.pdf>, fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.

La experiencia de las APP en el sector Salud en México se consideró de manera tardía, teniendo como resultado los siguientes hospitales:¹⁰⁷

- Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío (2007 PPS).
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca (2007 PPS).
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria (2008 PPS).
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango (2012 PPS).
- Hospital Regional de Toluca (2012 PPS).
- Hospital Regional de Tlanepantla (2012 PPS).
- Hospital General Ticul, Mérida (2012 PPS).

A partir de la publicación de la ley de Asociaciones Público Privadas y su reglamento, en 2012, se han autorizado a través de la Cámara de Diputados Federal, proyectos de Asociaciones Público-Privadas del sector Salud (ambos ejecutados por el ISSSTE):

- Hospital General Gonzalo Castañeda.
- Clínica Hospital en Mérida, Yucatán.

Beneficios de las Asociaciones Público Privadas

El resultado de las experiencias de las Asociaciones Público-Privadas en el mundo nos han demostrado una aceptación creciente de ser mecanismos complementarios o alternativas para cubrir necesidades públicas de infraestructura y servicios, destacando ciertos beneficios como:

- Aceleración de la provisión de infraestructura.
- Implementación acelerada, dado por la responsabilidad de diseñar y construir, aunado al flujo de pagos, se provee un incentivo en el privado para entregar los proyectos.
- Reducción en los costos de la vida total del proyecto.

107 10 años de Asociaciones Público Privadas (APP) en salud en América Latina ¿Qué hemos aprendido?, BID, dirección de internet: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7751/10-anos-de-asociaciones-publico-privadas-app-en-salud-en-america-latina.pdf?sequence=1>, fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.

- Mayor cobertura de servicios de la Salud.
- Ampliación de recursos (fiscales y privados), fondeo y financiamiento.
- Innovaciones en el sector público derivado de un análisis del sector privado.
- Inversiones de largo plazo.
- Mejora de gestión pública en el Sector Salud.
- Uso de manera óptima los recursos públicos.
- Mejor asignación de riesgos, lo que da lugar a una disminución y prevención de riesgos (diseño, construcción, financiamiento, mantenimiento, operación, y transferencia).
- Mejora en la calidad del servicio.
- Se generan ganancias adicionales, para terceros cuando el desarrollador al reducir los costos de servicios subcontratados.
- Alta regulación.
- Medio del gobierno para impulsar el desempeño económico, a través de infraestructura.
- Se asegura que la infraestructura sea operada y mantenida adecuada durante la vida del proyecto.¹⁰⁸

El modelo de Asociación Público Privada permite tener una mayor eficiencia en el uso de los recursos con presupuestos previsible y mejores resultados para la población, que dentro del contexto actual económico de México, puede favorecer a las autoridades sanitarias en el cumplimiento de sus compromisos de inversión y desarrollo de infraestructura.

¹⁰⁸ Las Asociaciones Público Privadas como alternativa de financiamiento para las entidades federativas, CEFP, 2016, dirección de internet: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/junio/eecfp0032016.pdf>, fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.

Tabla 17
¿Cómo pueden ayudar las APP? Acciones complementarias



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Las Asociaciones Público Privadas (2015).

Conclusiones preliminares

Se hace imprescindible atender las recomendaciones de las diversas organizaciones internacionales de salud, las cuales convergen en la necesidad del intercambio de servicios de salud, lo que, en parte ayudaría a solventar el tema de la fragmentación de nuestro sistema de salud. Sin embargo, es fundamental avanzar en el tema, sin olvidar que esto necesita de la participación de diferentes actores, sin duda, uno de las principales actores de estos avances serán los derechohabientes, a los que se requiere informar acerca del intercambio, así como concientizar acerca de los beneficios de la unificación del sistema de salud.

Algunos sectores de la población se oponen al intercambio, y considero que esto se debe principalmente a la desinformación que propagan los grupos de interés, que ven afectados sus beneficios.

Por ello, considero necesario la inversión en infraestructura que permitirá ofrecer a la población, atención médica oportuna, eficaz y de calidad, a partir del óptimo aprovechamiento de la capacidad instalada, en todas las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud, beneficiando a los derechohabientes.

Adicionalmente, está el asunto de la homologación de todas las instituciones del sector salud; es decir, que los padecimientos se traten de igual forma y tengan el mismo costo en todas las instituciones que lo conforman.

Capítulo IV

Intercambio de servicios de salud pediátricos

La importancia de un intercambio de servicios entre instituciones que atienden la salud, es que ayude a garantizar la oportunidad de la atención médica. *Se construye mediante el diálogo, la colaboración y una base compartida de calidad en los servicios que establece condiciones favorables para hacer un uso más eficiente de la infraestructura, los recursos humanos, materiales y financieros de dichas instituciones.*¹⁰⁹

En los últimos años, el gobierno federal ha realizado diferentes esfuerzos para contar con un sistema de salud eficiente, pero no podemos negar que prevalece una segmentación del sistema, en gran medida debido a la existencia de diferentes prestadores de servicios, dado que cada uno cuenta con su propia infraestructura, régimen de financiamiento y población objetivo. Esta situación inhibe el óptimo aprovechamiento de la capacidad instalada y afecta a la población.¹¹⁰

Otro elemento de la división del sistema de salud es la diferente estrategia de planeación e inversión en construcción y mantenimiento de unidades médicas.¹¹¹

Dicha separación genera ineficiencias en el uso de los recursos, toda vez que hay lugares del país en las que se cuenta con unidades médicas de los diferentes prestadores de servicios de salud, mientras hay localidades en las que no se cuenta con ningún tipo de atención lo que provoca que las personas deban trasladarse grandes distancias para poder acceder a un servicio de salud,¹¹² además de ser muestra palpable de ineficiencia, pone en riesgo la vida o causa complicaciones que afectan su salud de forma permanente. Sin

109 El convenio general de colaboración interinstitucional para la atención de la emergencia obstétrica, un camino hacia la universalización de los servicios de salud, dirección de internet: http://www.ccinshae.salud.gob.mx/descargas/Atencion_de_la_Emergencia_Obstetrica.pdf, fecha de consulta: 25 abril de 2017.

110 *Ibid.*, p. 18

111 *Ibid.* P. 19

112 *Ibid.*

duda, la falta de coordinación que existe en el sector salud sobre el financiamiento, la administración y provisión de los servicios impide el acceso oportuno y eficiente a la atención médica, genera encarecimiento y limita el uso óptimo de los recursos.¹¹³ La unificación del sector permitirá tener un mejor control y exprimir al máximo el potencial que se invierte en salud.

Aunado a esto, es tanta la fragmentación del sistema de salud que cuando se requiere hacer convenios para un intercambio de servicios, surgen las dificultades menos esperadas, dada la gran variedad de servicios que ofrece cada institución, esto ocasiona que las instituciones no puedan ponerse de acuerdo en costos y servicios.¹¹⁴

Aunque en México ya se cuenta con diversos tipos de intercambio de servicios de salud y la subrogación los cuales se llevan a cabo desde algunos años, actualmente no se tiene registro de información, lo que deriva en que no se puede cuantificar de manera exacta y puntual el tipo, volumen y tarifas de los servicios intercambiados. Lo anterior diluye la posibilidad de evaluar el impacto que genera el intercambio de servicios.¹¹⁵

El intercambio de los servicios implicaría:

- la definición del conjunto de intervenciones
- cuantificar el costo de la atención
- la existencia o creación de la fuente de financiamiento
- la unificación o estandarización de criterios de costeo y determinación de tarifas
- el proceso de vinculación entre el proveedor del servicio y financiador para garantizar la recuperación de los recursos
- la integración de la red de prestadores de servicios y padrón de beneficiarios.¹¹⁶

La necesidad de tener un sistema de salud que beneficie a los grupos más vulnerables, no es un reto, debe ser una prioridad para cualquier gobierno. Es crucial reconocer la importancia que como país debe otorgar a los niños, dada su vulnerabilidad, a nivel mundial existe la presión para atender a este sector.

El actual gobierno ha trazado varios programas que posibiliten un mejor sistema de salud pero sabemos que esto lleva su tiempo. Por ello, es fundamental

113 *Ibid.*

114 *Ibid.*

115 *Ibid.* p.48

116 *Ibid.*, p.58.

atender a uno de los sectores más débiles y vulnerables, que son los niños, como primer enfoque hacia el intercambio de servicios de salud. Al respecto, ya se cuenta con un primer paso en este sentido, con el Convenio General de Colaboración Interinstitucional para la Atención de la Emergencia Obstétrica.¹¹⁷

Este convenio ha brindado grandes logros, por lo que puede considerarse como el mayor paso en intercambio de servicios de salud en México, el cual fue enfocado en reducir las muertes maternas. Sin duda, fue un proceso con muchas trabas, ya que como se menciona anteriormente las instituciones no cuentan con el mismo tipo de servicios, los costos varían, en el caso de este convenio tuvieron que llegar a ciertos acuerdos para determinar las unidades médicas que contaban con la infraestructura, personal, y atención para las distintas emergencias que pueda presentar una mujer embarazada, así como definir en qué casos sería una emergencia obstétrica.¹¹⁸

Una propuesta sería el Intercambio de Servicios de Salud Pediátricos, con la referencia que se tiene a través del Convenio de Colaboración para las Emergencias Obstétricas, los logros que se han obtenido con este intercambio de servicios de salud se ha beneficiado a un sector fundamental de la población, por lo tanto considero un avance significativo de este proceso, que ya se lleva a cabo desde 2009 es el de los servicios pediátricos y su fundamentación radicaría principalmente en abatir la mortalidad infantil.

La OMS reconoce la mortalidad infantil como uno de los indicadores más reveladores de inequidad en el acceso a los servicios de salud. Así mismo, la comunidad mundial ha establecido objetivos y metas relativos a la supervivencia infantil con el fin de reducir la mortalidad en menos de 5 años entre los que se encuentra:

- El Plan de acción para todos los recién nacidos para fomentar la cobertura universal de una atención materna y neonatal de calidad.¹¹⁹

La OMS pide a los estados miembros que *se ocupen de la equidad sanitaria, a través de la cobertura sanitaria universal*, de modo que todos los niños puedan tener acceso a servicios de salud esenciales sin excesivas dificultades económicas.¹²⁰

117 El convenio general de colaboración interinstitucional para la atención de la emergencia obstétrica, un camino hacia la universalización de los servicios de salud, dirección de internet: http://www.ccinshae.salud.gob.mx/descargas/Atencion_de_la_Emergencia_Obstetrica.pdf

118 *Ibid.*

119 *Cfr.* Reducción de la mortalidad en la niñez, dirección de internet: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs178/es/>, fecha de consulta: 9 de mayo de 2017.

120 *Ibid.*

Sumado a esto están los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas que establecen en la meta 3.2 poner fin de aquí a 2030, a las muertes evitables de recién nacidos y menores de 5 años.¹²¹

Todos los niños y niñas tienen el derecho a gozar de un comienzo saludable en su vida, para lograr esto necesitan acceso a los Servicios de Salud.

En este sentido, el mejoramiento de la calidad debe pasar por el fortalecimiento de mecanismos que hagan posible superar la segmentación del sistema de salud y permitan la portabilidad geográfica e institucional de los beneficiarios, con lo cual se garantice el ejercicio del derecho a la salud a través de la atención en cualquier institución pública, federal o estatal del país.¹²²

Un avance sustancial en México, se da mediante la aprobación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en diciembre de 2014, construida bajo el principio protección, bienestar, igualdad y acceso a la seguridad social y protección de su salud, en sus artículos 50, 51 y 52 establece que:¹²³

- Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad. En el Artículo 50 fracción I, se dispone a “Reducir la morbilidad y mortalidad”.
- Las Autoridades Federales, deberán garantizar el derecho a la Seguridad Social, Artículo 51.
- Las Autoridades Federales deben desarrollar políticas para fortalecer la salud materno-infantil y aumentar la esperanza de vida, Artículo 52.¹²⁴

De acuerdo con el informe de UNICEF, *Estado mundial de la infancia 2016. Una Oportunidad para cada niño*, México ocupa la posición número 120 en mortalidad infantil, como se puede observar en la siguiente gráfica.¹²⁵

121 ODM 3: poner fin a las muertes evitables, dirección de internet: <http://www.who.int/media-centre/factsheets/fs178/es/>, fecha de consulta: 2 de mayo de 2017.

122 CONEVAL, Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014

123 Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Cámara de Diputados, dirección de internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_041214.pdf, fecha de consulta: 4 de mayo de 2017

124 *Ibid.*

125 UNICEF. Estado Mundial de la Infancia 2016. “Una oportunidad para cada niño”, dirección de internet: https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_SOWC_2016_Spanish.pdf, fecha de consulta: 2 de mayo de 2017.

Tabla 18. Posición de México en Mortalidad Infantil

Países y Territorios	Tasa de mortalidad de menores de 5 años (2015)		Países y Territorios	Tasa de mortalidad de menores de 5 años (2015)		Países y Territorios	Tasa de mortalidad de menores de 5 años (2015)	
	Tasa	Porción		Tasa	Porción		Tasa	Porción
San Vicente y las Granadinas	18	96	Rumania	11	130	Polonia	5	159
Samoa	18	96	Saint Kitts y Nevis	11	130	Australia	4	166
Belize	17	99	Brunei Darussalam	10	133	Austria	4	166
El Salvador	17	99	Bulgaria	10	133	Bélgica	4	166
Panamá	17	99	Costa Rica	10	133	Croacia	4	166
Perú	17	99	Federación de Rusia	10	133	Dinamarca	4	166
Tonga	17	99	Sri Lanka	10	133	Francia	4	166
Brasil	16	104	Uruguay	10	133	Alemania	4	166
Colombia	16	104	Kuwait	9	139	Irlanda	4	166
Irán (República Islámica del)	16	104	Maldivas	9	139	Israel	4	166
Jamaica	16	104	Ucrania	9	139	Italia	4	166
Palau	16	104	Antigua Barbuda	8	142	Mónaco	4	166
República de Moldova	16	104	Chile	8	142	Países Bajos	4	166
Arabia Saudita	15	110	Islas Cook	8	142	Portugal	4	166
Venezuela (República Bolivariana de)	15	110	Letonia	8	142	España	4	166
Albania	14	112	Libano	8	142	Suiza	4	166
Armenia	14	112	Qatar	8	142	Reino Unido	4	166
Kazajstán	14	112	Malasia	7	148	Andorra	3	182
Mauricio	14	112	Serbia	7	148	Chipre	3	182
Santa Lucía	14	112	Eslovaquia	7	148	República Checa	3	182
Seychelles	14	112	Emiratos Árabes Unidos	7	148	Estonia	3	182
Túnez	14	112	Estados Unidos	7	148	Japón	3	182
Turquía	14	112	Bahrein	6	153	Noruega	3	182
Argentina	13	120	Cuba	6	153	República de Corea	3	182
Barbados	13	120	Hungría	6	153	San Marino	3	182
Libia	13	120	Malta	6	153	Singapur	3	182
México	13	120	Nueva Zelanda	6	153	Eslovenia	3	182
República Árabe Siria	13	120	Ex República Yugoslava de Macedonia	6	153	Suecia	3	182
Bahamas	12	125	Belarús	5	159	Finlandia	2	193
Georgia	12	125	Bosnia y Herzegovina	5	159	Islandia	2	193
Granada	12	125	Canadá	5	159	Luxemburgo	2	193
Omán	12	125	Grecia	5	159	Santa Sede	-	-
Tailandia	12	125	Lituania	5	159	Liechtenstein	-	-
China	11	130	Montenegro	5	159			

Fuente: UNICEF: <http://www.unicef.org>

En México se reconoce *que las condiciones de nacimiento determinan un crecimiento saludable, es decir la infancia es la etapa más vulnerable del crecimiento*,¹²⁶ por ello se debe poner especial atención a la salud de los niños, dada que la falta de atención desencadena en un deficiente desarrollo, lo que ocasionaría mayores riesgos para menor y mayor inversión en su salud por no haber prevenido, de ahí la importancia de enfocar recursos necesarios para darle prioridad a aquellos que más lo necesitan.

Es inexcusable recibir atención médica oportuna y de calidad que debe superar las circunstancias sociales, laborales, económicas, geográficas o culturales de la población. La atención materna es la lupa que nos muestra a detalle la realidad social y los retos operativos del sistema de salud.¹²⁷

La mortalidad materna constituye un grave problema de salud pública, respecto del cual y como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, México se ha comprometido a alcanzar una reducción de tres cuartas partes entre 1990-2015.¹²⁸

La población de entre 0 y 5 años de edad en el 2015, es de 12.7 millones, lo que representa 10.6% de la población. En 2014, vivían en México 13 millones de niñas y niños de 6 a 11 años de edad, 11.5% de la población total.¹²⁹

Las niñas y niños de entre 0 y 11 años de edad representan más de la quinta parte de la población total del país, es necesario darles la importancia que se merecen otorgándoles un acceso a servicios de salud digna y de calidad. Si no cuentan con salud óptima no podrán desarrollar las capacidades y condiciones esenciales para la vida. Dicen que los niños son el futuro de cualquier país, por eso hago énfasis en la atención de este sector de la población.¹³⁰

En 2014, 55.2% de los niños y niñas de 2 y 5 años de edad, vivían en pobreza y 13.1% en pobreza extrema. Además, 60.5% presentaba carencias en el acceso a la seguridad social y 25.8% en el acceso a la alimentación.¹³¹

126 UNICEF, Los primeros años de vida, dirección de internet: http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos_6876.html, fecha de consulta: 9 de mayo de 2017.

127 El convenio general de colaboración interinstitucional para la atención de la emergencia obstétrica, un camino hacia la universalización de los servicios de salud, dirección de internet: http://www.ccinshae.salud.gob.mx/descargas/Atencion_de_la_Emergencia_Obstetrica.pdf, fecha de consulta: 25 abril de 2017.

128 ODM 4: reducir la mortalidad infantil, dirección de internet: http://www.who.int/topics/millennium_development_goals/child_mortality/es/, fecha de consulta: 2 mayo de 2017.

129 UNICEF, Los primeros años de vida, dirección de internet: http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos_6876.html, fecha de consulta: 09 de mayo de 2017.

130 *Ibid.*

131 *Ibid.*

Aunque se han alcanzado grandes logros en la reducción de la mortalidad infantil en México, queda mucho por trabajar para alcanzar las metas internacionales. En 1990 de cada mil niños nacidos vivos, 41 morían antes de cumplir 5 años de edad. Para 2014, por cada mil nacidos vivos, se registraron 15.1 muertes, esta cifra representa una disminución de 63%, sin embargo, aún es muy alta, ya que muchas de estas muertes siguen siendo por causas prevenibles.

Cuando mencionamos la importancia de contar con un intercambio de servicios de salud para los niños, es necesario garantizar que ese intercambio permitirá un acceso equitativo a servicios de salud de calidad a todo aquel menor que lo necesite independientemente de su tipo de afiliación. Si en lugar de tener sistemas paralelos de atención se suman los recursos de todas las instituciones de salud y se organizan para atender a todos los usuarios, será posible aprovechar al máximo la capacidad instalada y los insumos disponibles.¹³²

Tabla 19. Principales causas de muerte en la población infantil: factores de riesgo y respuesta

Causas de mortalidad	Factores de riesgo	Prevención	Tratamiento
Neumonía u, otras infecciones respiratorias agudas	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo peso al nacer • Malnutrición • Niños que no se alimentan con leche materna • Hacinamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Vacunación • Nutrición adecuada • Lactancia exclusivamente materna • Reducción de la contaminación del aire de interiores 	<ul style="list-style-type: none"> • Atención por parte de un dispensador de asistencia sanitaria capacitado • Antibióticos • Oxígeno para las enfermedades graves
Diarrea infantil	<ul style="list-style-type: none"> • Niños que no se alimentan con leche materna • Agua y alimentos insalubres • Falta de higiene • Malnutrición 	<ul style="list-style-type: none"> • Lactancia exclusivamente materna • Agua y alimentos inocuos • Saneamiento e higiene adecuados • Nutrición adecuada • Vacunación 	<ul style="list-style-type: none"> • Sales de rehidratación oral de baja osmolaridad (SRO) • Suplementos de zinc

Fuente: OMS, dirección de internet: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs178/es/>

132 El convenio general de colaboración interinstitucional para la atención de la emergencia obstétrica, un camino hacia la universalización de los servicios de salud, dirección de internet: http://www.ccinshae.salud.gob.mx/descargas/Atencion_de_la_Emergencia_Obstetrica.pdf, fecha de consulta: 25 abril de 2017.

Tabla 20. Principales causas de muerte infantil
en mujeres de 0 a 14 años de edad

		Mujeres			
		Causa	Defunciones	Tasa*	
Total mujeres			262,622	438.6	
0 a 14 años de edad	Total		17,760	107.7	
	1	Asfisia y trauma al nacimiento	3,129	19.0	
	2	Malformaciones congénitas del corazón	1,659	10.1	
	3	Infecciones respiratorias agudas bajas	942	5.7	
	4	Bajo peso al nacimiento y prematurez	586	3.6	
	5	Enfermedades infecciosas intestinales	436	2.6	
	6	Accidentes de vehículo de motor (tránsito)	347	2.1	
	7	Leucemia	342	2.1	
	8	Desnutrición calórico protéica	299	1.8	
	9	Peatón lesionado en accidente de vehículo de motor	177	1.1	
	10	Agresiones (homicidios)	176	1.1	
		Total principales		10,087	61.2
		Causas mal definidas		366	2.2
		Las demás causas		7,307	44.3

Fuente: CONAPO, DGESP, con base en "Bae de datos de las defunciones observadas en 2012, INEGI/SS" y "Proyecciones de la población de México, 2010-2030".

Tabla 21. Principales causas de muerte infantil en hombres de 0 a 14 años de edad

		Hombres			
		Causa	Defunciones	Tasa*	
Total hombres			334,613	585.3	
0 a 14 años de edad	Total		22,627	131.5	
	1	Asfisia y trauma al nacimiento	4,478	26.0	
	2	Malformaciones congénitas del corazón	1,869	10.9	
	3	Infecciones respiratorias agudas bajas	1,122	6.5	
	4	Bajo peso al nacimiento y prematurez	669	3.9	
	5	Enfermedades infecciosas intestinales	508	3.0	
	6	Leucemia	451	2.6	
	7	Accidentes de vehículo de motor (tránsito)	441	2.6	
	8	Ahogamiento y sumersión accidentales	353	2.1	
	9	Agresiones (homicidios)	337	2.0	
	10	Peatón lesionado en accidente de vehículo de motor	322	1.9	
		Total principales		12,928	75.2
		Causas mal definidas		398	2.3
		Las demás causas		9,301	54.1

Fuente: CONAPO, DGESP, con base en “Base de datos de las defunciones observadas en 2012, INEGI/SS” y “Proyecciones de la población de México, 2010-2030”.

La importancia de avanzar en un sistema de salud que beneficie a toda la población sin importar sus condiciones, es un desafío que debe enfrentar el gobierno federal, pero no debe quedarse en el intento. Los propósitos de querer cambiar a este país deben verse reflejados en la implementación de programas y las mismas instituciones de salud deberán ser las protagonistas de este logro. Como pueden observar en las tablas anteriores, las causas de mortalidad infantil son hasta cierto punto evitables, claro si contáramos con una atención de calidad, con un servicio en el momento que se requiera y que éste brinde la posibilidad de ofrecer seguridad. Cuántos casos no conocemos en el día a día en que aun contando con la protección de una institución pública de salud, los derechohabientes prefieren recibir atención médica particular por la deficiencia de los servicios, por el tiempo de espera y la insatisfacción del propio sistema de salud.

Este es el verdadero problema de nuestro sistema de salud la falta de aprovechamiento de todos los recursos con los que cuenta el país. Lo que verdaderamente necesitamos es una coordinación de todo el sector salud, sin duda, esto es un gran reto, los cambios no surgen de un día para otro, esto requiere de un gran análisis en el que los beneficiados sean la población en general.

Conclusiones preliminares

El intercambio de servicios pediátricos es una propuesta que busca lograr un avance claro en el camino correcto hacia un sistema de salud unificado en México, si consideramos a los más pequeños como uno de los grupos más vulnerables se estará avanzando en reducir la mortalidad infantil y el aprovechamiento de los recursos con los que cuentan todas las instituciones de salud.

Conclusiones

La consolidación de la estrategia del intercambio de servicios de salud en México, sin duda, significará el arranque de un nuevo modelo de servicios de salud que funcione de manera integral, creando sistemas de cooperación que provean como resultado eficiencias en costos y mejoras en la calidad de atención. Ello, además, coadyuvará a disminuir o eliminar la división del sistema de salud, así como garantizar el acceso efectivo a servicios públicos de salud, reduciendo los tiempos de espera y aprovechando al máximo todos los recursos con los que cuenta este sector a nivel nacional.

Las principales conclusiones de este trabajo se describen a continuación:

Primera. A pesar de los esfuerzos realizados por parte del sector salud y gobierno federal la división del sistema de salud sigue existiendo, esto lo vemos reflejado en la duplicidad de los derechohabientes, dado que no existe un sistema que permita detectar la afiliación a cada institución de salud, es por ello que fácilmente se puede estar afiliado hasta en dos instituciones o más, provocando que se desperdicien recursos de todo tipo.

En este sentido, es fundamental la inversión en tecnología que permita a las instituciones de salud contar con sistemas que registren la afiliación de los derechohabientes, en los que también se pueda consultar los expedientes médicos, con lo que se podrá avanzar en uno de los principales mecanismos para el intercambio de servicios de salud.

Segunda. Aunque los esfuerzos de las instituciones de salud han sido constantes para poder lograr el fortalecimiento del sistema de salud, no debemos olvidar la resistencia de algunos grupos de interés y algunos que encuentran en ese esquema su *modus vivendi*. Por ello, es necesario prevenir y combatir las deficiencias en las instituciones de salud, así como informar a los derechohabientes los beneficios que tendría el intercambio de servicios de salud.

Tercera. Sin duda los esfuerzos han sido débiles y poco exitosos, dado que aún no se ha logrado avanzar en la unificación del sistema de salud como se había pensado en un principio, el Acuerdo General de Coordinación para el Intercambio de Servicios que celebraron IMSS, ISSSTE y SSA, puede considerarse como el primer paso para la consolidación del sistema de salud integral, dado que este y otros acuerdos que se han celebrado aún no se llevan a cabo, lo que significa que solo quedan como cartas de buenas intenciones.

Así mismo, es fundamental que las instituciones de salud del país conjuntamente elaboren compras consolidadas para el equipamiento médico, medicamentos y medicinas, lo que les permita obtener mejores precios y esto repercutirá en ahorros, que podrán ser aprovechados en mejor infraestructura. Porque no sirve de nada contar con médicos especialistas, si ellos no tienen el equipamiento necesario para desarrollar sus capacidades, lo que conlleva a que la atención sea de mala calidad e insuficiente.

Cuarta. Si bien es cierto que se necesitarían intercambios de salud en todos los ámbitos y con la participación de todas las instituciones del sector salud; es necesario dar un siguiente paso en el intercambio de servicios de salud, si bien se ha logrado la reducción de muertes materno-infantil con el Convenio General para Emergencias Obstétricas, ya es tiempo de articular un nuevo intercambio que permita ayudar a uno de los sectores más vulnerables de la sociedad, por lo tanto es fundamental crear un intercambio de servicios pediátricos que permita el respaldo y la seguridad de que ningún niño estará desprotegido y será atendido con la mejor calidad para disminuir la mortalidad infantil acatando las recomendaciones de las organizaciones mundiales de salud.

Sin embargo, no debemos olvidar un punto crucial que determinará el intercambio de servicios pediátricos. Para que pueda lograrse se necesita reforzar la infraestructura y el equipamiento médico en los hospitales y clínicas, con los cuales se tenga la certeza de poder brindar los mejores servicios de salud garantizando la protección a la salud.

Sí bien es cierto que la inversión en salud ha aumentado constantemente, falta mucho por hacer. Es imprescindible atacar la carencia de médicos, enfermeras y especialistas, es necesario invertir en capacitación para todo el personal médico, ya que con ello se logrará que los diagnósticos sean eficientes y certeros. De nada sirven, las ideas que buscan una consolidación del sistema de salud, si antes no subsanamos las deficiencias básicas como los recursos materiales indispensables para la atención médica, así como la dotación de instrumental médico y medicamentos, solo de esta manera estaremos ofreciendo mejores servicios de salud y es con ello cuando se logrará

afianzar nuestro sistema de salud, propiciando con ello un verdadero intercambio de servicios de salud.

Las iniciativas fundamentales deben ir encaminadas a promover el uso de nuevas tecnologías, equipamiento médico, recursos humanos e infraestructura para con ello brindar atención de alta calidad centrada especialmente en las personas y poder reducir los riesgos de mortalidad para estos.

Se requieren instalaciones modernas conforme a los estándares de calidad requeridos y hacer más eficiente el uso de los recursos y espacios mediante propuestas innovadoras planificando de manera tal que se elimine la brecha existente en la demanda de servicios de salud con el único fin de mejorar la calidad y eficiencia en los servicios.

- Reforzar la infraestructura
- Mejorar el equipamiento médico
- Aplicar el uso de las nuevas tecnologías
- Construcciones y remodelaciones de Hospitales
- Equipos productivos

También es fundamental, para la consolidación del sistema de salud en su conjunto, orientar los recursos necesarios para capacitar al personal que labora en los hospitales. Por ejemplo, se podría empezar por clasificar al personal, dependiendo de sus funciones y la disponibilidad de horario. También se podría contratar profesionales, técnicos y especialistas que participen en el proceso de atención en la salud (médicos y enfermeras) ofreciéndoles mayores oportunidades de crecimiento tanto profesional como laboral, sistemas efectivos de estímulos a su desempeño y permitirles que actualicen sus conocimientos periódicamente para abatir nuevas enfermedades que se presenten.

Fuentes de consulta

Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dirección de internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, fecha de consulta: 25 de agosto de 2016.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Cámara de Diputados, dirección de internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDN-NA_041214.pdf, fecha de consulta: 04 de mayo de 2017

Ley General de Salud, dirección en internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_010616.pdf, fecha de consulta: 25 julio de 2016.

Obras consultadas

Carrillo Castro, Alejandro. *El ISSSTE: La salud y la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado*, Revista de Administración Pública, dirección de internet: www.historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/69/pr/pr16.pdf, fecha de consulta: 10 de diciembre de 2016

Díaz Limón, José. La Seguridad Social en México, Un Enfoque Histórico (Primera parte), dirección de internet www.juridicas.unam.mx, en: historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revju, fecha de consulta: 10 de diciembre de 2016.

Díaz, Daniela (Coordinadora). *Implicaciones del Seguro Popular en la reducción de la muerte materna, Perspectivas a nivel nacional y en los estados de Chiapas y Oaxaca*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

González Block, Miguel A. (Coordinador). *Diagnostico de los retos al Sistema Nacional de Salud Universal*. México DF, Funsalud, Consejo Promotor de Competitividad y Salud, 2015.

González Oropeza, Manuel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2007, Repositorio de información en materia electoral, México.

- Guerrero Olvera, Miguel. “Privatización, Seguridad Social y Régimen Político en México, Implicaciones sociopolíticas de la privatización, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Editorial Fontamara, Primera Edición 2012.
- Moreno Salazar, Pedro H. *La reforma a la Ley del Seguro Social de 1995, Antecedentes y visión general*, Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Octubre 2007.
- Narváez Claudia, Rivas Luis Arturo & Chávez Adela. *Modelos de gestión de la calidad en instituciones públicas de salud en México*, Innovaciones de Negocios, 2015.
- Palacios Lara, Juan José. “Alianzas público-privadas y escalamiento industrial. *El caso del complejo de alta tecnología de Jalisco*”, CEPAL, 2008.
- Peña Nieto, Enrique. *México, la gran esperanza: Un Estado Eficaz para una democracia de resultados*. Grijalbo, 2012.
- Ulloa Padilla Odilia y Raya Miguel Alonso. *La nueva Ley del ISSSTE: la reforma estructural del consenso dominante*. Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la H. Cámara de Diputados, junio de 2007.

Otras fuentes consultadas

- 10 años de Asociaciones Público Privadas (APP) en salud en América Latina ¿Qué hemos aprendido?, BID, dirección de internet: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7751/10-anos-de-asociaciones-publico-privadas-app-en-salud-en-america-latina.pdf?sequence=1>, fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.
- Anuario Estadístico y Geográfico por entidad federativa 2016, dirección en internet: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/AEGPEF_2016/702825087357.pdf, fecha de consulta: 25 de abril de 2017.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. *Gasto en salud: propuesta 2017*, dirección de internet: <http://ciep.mx/gasto-en-salud-propuesta-2017/>, fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.
- Comisión Nacional de protección Social en Salud, Comunicación y participación social, Seguro Popular, información general del Sistema Nacional de Protección Social, dirección de internet: http://www.salud.gob.mx/transparencia/inform_adicional/InfoGralSP.pdf, fecha de consulta: 25 de octubre de 2016.
- CONEVAL, Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014
- CONEVAL. INDICADORES, de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados al Seguro Popula, dirección de internet: <http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Acceso%20y%20Uso%20Efectivo.pdf>, fecha de consulta: 17 de enero de 2016.

- Cuarto Informe de Gobierno 2015 - 2016, dirección de internet: <http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>, fecha de consulta: 15 de febrero de 2017.
- Cuarto Informe de Gobierno 2015 - 2016. Anexo Estadístico., dirección de internet: <http://www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme/>, fecha de consulta: 02 de septiembre de 2016.
- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud. Publicada en el DOF el día 15/05/2003
- Dirección General de Evaluación del Desempeño. Evaluación del Seguro Popular, dirección de internet: <http://www.salud.gob.mx/unidades/evaluacion/seguropopular/seguropopular.htm>, fecha de consulta: 17 de enero de 2016.
- El convenio general de colaboración interinstitucional para la atención de la emergencia obstétrica, un camino hacia la universalización de los servicios de salud, dirección de internet: http://www.ccinshae.salud.gob.mx/descargas/Atencion_de_la_Emergencia_Obstetrica.pdf, fecha de consulta: 25 abril de 2017.
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) *a dos años de la reforma*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP/048/2009, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.
- El sistema de salud mexicano, una historia de casi 60 años, dirección de internet: http://www.salud.gob.mx/apps/htdocs/gaceta/gaceta_010702/hoja7.html, fecha de consulta: 12 de noviembre de 2016.
- Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud, MÉXICO: dirección de internet: <https://www.oecd.org/health/health-systems/OECD-Reviews-of-Health-Systems-Mexico-2016-Assessment-and-recommendations-Spanish.pdf>, fecha de consulta 10 de marzo de 2016.
- Evolución y análisis institucional del esquema de Asociaciones Público- Privadas en México, dirección de internet: http://www.iberomx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf, fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.
- Gaceta del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo, Ficha de Monitoreo 2013, Seguro Popular, dirección de internet: gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/jul/Inf_Salud_U-20140711.pdf, fecha de consulta: 18 de enero de 2016.
- Hechos concretos sobre La Seguridad Social, Organización Internacional del Trabajo, dirección de internet: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf, fecha de consulta: 10 de diciembre de 2016.
- Las Asociaciones Público Privadas como alternativa de financiamiento para las entidades federativas, CEFP, 2016, dirección de internet: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/junio/eecefp0032016.pdf>, fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.

- Leonardo Lomelí “*La reforma del ISSSTE*”, Revista Nexos, 1 de mayo de 2007, dirección de internet: <http://www.nexos.com.mx/?p=12224>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2016.
- Los desafíos de la infraestructura y cómo pueden ayudar las APP, BID, 2015, dirección de internet: https://mef.gob.pe/contenidos/cafae/informativo/material/modulo1_unidad_2.pdf, fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.
- Manual de Lineamientos para el Intercambio de Servicios en el Sector Salud, dirección de internet: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16884/MANUAL_DE_LINEAMIENTOS.pdf, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2016.
- Manuel Ildelfonso Ruiz, La Secretaria de Salud y los cambios estructurales al sistema de salud, dirección de internet: http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/secretaria_salud.html, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2016.
- México Prospero, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, dirección de internet: <http://pnd.gob.mx/>, fecha de consulta: 18 de marzo de 2016.
- Modelos de Seguridad Social, Capítulo I. Principales modelos de seguridad social y protección social, UNAM, dirección de internet: www.juridicas.unam.mx, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/4.pdf>, fecha de consulta: 10 de diciembre de 2016
- OCDE Mejores Políticas para una vida mejor. PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO SOBRE EL SISTEMA MEXICANO DE SALUD 2016, dirección de Internet: <https://www.oecd.org/centrodemexico/presentacion-del-estudio-sobre-el-sistema-mexicano-de-salud-2016.htm>, fecha de consulta: 18 de marzo de 2016
- ODM 3: poner fin a las muertes evitables, dirección de internet: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs178/es/>, fecha de consulta: 02 de mayo de 2017.
- Organización Mundial de la Salud, ¿Qué es un sistema de salud?, dirección de internet: www.who.int/features/qa/28/es/, fecha de consulta: 9 de noviembre de 2016.
- Organización Mundial de la Salud. Sistema de Salud, dirección de internet: http://www.who.int/topics/health_systems/es/, fecha de consulta: 12 de febrero de 2016.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Health Statistics 2014, dirección de internet: <http://www.oecd.org/els/health-systems/oecd-health-statistics-2014-frequently-requested-data.htm>, fecha de consulta: 05 de noviembre de 2016.
- Periódico El Universal, *La universalidad de la salud en México*, Opinión/ Carlos F Matute González, 25 de mayo de 2016.
- Periódico La Crónica.com, Columnas *Transiciones*, Víctor Alejandro Espinosa, 11 de febrero de 2016, Mexicali Baja California.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, dirección de internet: <http://pnd.gob.mx/>, fecha de consulta: 18 de marzo de 2016
- ¿Por qué se interesa la OCDE en la universalización del sistema de salud mexicano?, Revista Regeneración, viernes 6 de enero de 2017, dirección de internet: www.regeneracion.mx/por-que-se-interesa-la-ocde-en-la-universalizacion-del-sistema-de-salud, fecha de consulta: 18 de marzo de 2016.

- Programa Sectorial de Salud 2013-2018, dirección de internet: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/sectorial_salud.pdf, fecha de consulta: 18 de Marzo de 2016.
- Reducción de la mortalidad en la niñez, dirección de internet: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs178/es/>, fecha de consulta : 09 de mayo de 2017.
- Reforma a la Ley del ISSSTE. *Resumen de elementos para discutir*, dirección de internet: http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/Seguridad_Social/docts/REFORMA%20ISSSTE%20A%20DISCUTIR.pdf, fecha de consulta: 10 de diciembre de 2016.
- Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Año IX, No. 117. Enero-Junio de 2014, Universidad Iberoamericana A.C., Ciudad de México, dirección de internet: www.uia/iberoforum, fecha de consulta: 13 de mayo de 2017.
- Salomón Chertorivski-Woldenberg, *Seguro Popular: logros y perspectivas*, Gaceta Médica de México, México 2007, dirección de internet: www.medigraphic.com/pdfs/gaceta/gm-2011/gm1116g.pdf. p. 491, fecha de consulta: 20 de marzo de 2016.
- Secretaría de Salud, Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud”, dirección de internet: <http://www.dgplades.salud.gob.mx/Contenidos/Slide/IntercambioServiciosPlanificado.html>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2016.
- Secretaría de Salud, Hospitales de Referencia, dirección de internet: <http://portal.salud.gob.mx/contenidos/hospitales/referencia.html>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2016.
- Secretaría de Salud, Hospitales Regionales, dirección de internet: <http://portal.salud.gob.mx/contenidos/hospitales/regionales.html>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2016.
- Secretaría de Salud. Observatorio del Desempeño Hospitalario. México D.F., SSA 2011.
- Seguro Popular, dirección de internet: <http://seguropopular.morelos.gob.mx/>, fecha de consulta: 05 de octubre de 2016.
- Sexto Informe de Gobierno, dirección de internet: http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexta/pdf/INFORME_ESCRITO/03_CAPITULO_IGUALDAD_DE_OPORTUNIDADES/3_02_Salud.pdf, fecha de consulta: 20 abril de 2016.
- Sistema de Protección Social en Salud, Elementos conceptuales, financieros y operativos, dirección de internet: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7723.pdf>, fecha de consulta: 05 de octubre de 2016.
- UNICEF, Los primeros años de vida, dirección de internet: http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos_6876.html, fecha de consulta: 09 de mayo de 2017.
- UNICEF. Estado Mundial de la Infancia 2016. “Una oportunidad para cada niño”, dirección de internet: https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_SOWC_2016_Spanish.pdf, fecha de consulta: 02 de mayo de 2017.



Umbral

de las responsabilidades administrativas
frente al Sistema Nacional Anticorrupción

Maestro Francisco Enrique Tolsá Rivera

Introducción

El presente trabajo, fue producto de inquietudes y prácticas profesionales en auditorías de legalidad realizadas por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, teniendo la oportunidad de formar parte del equipo de auditores, en donde surgió el planteamiento con el cual se designa esta investigación.

Es el caso, que tanto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F), el 13 de marzo de 2002 y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el D.O.F., el 29 de mayo de 2009, (ambas fueron abrogadas en forma parcial el 19 de julio de 2017); en atención a las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción.

De tal manera, el 18 de julio de 2016 se publican en el D.O.F., las leyes secundarias referidas en el Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, publicadas en el D.O.F., el 27 de mayo de 2015.

Justificación

La investigación que se presenta, surge de la necesidad de distinguir en forma clara y precisa las Responsabilidades en que puede incurrir un servidor público en el ejercicio de sus funciones; dado que existen en las leyes administrativas que regulan este tipo de Responsabilidades, ambigüedades que podrían llevar a los juzgadores y a las autoridades administrativas a incurrir en imprecisiones al momento de emitir sus fallos.

Lo anterior, al no distinguir adecuadamente la naturaleza jurídica de la Responsabilidad administrativa sancionatoria o disciplinaria regulada en la Ley

General de Responsabilidades Administrativas con la Responsabilidad resarcitoria que es de naturaleza indemnizatoria y que se encuentra a su vez regulada por la propia Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Tales imprecisiones se hallan en la propia Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (D.O.F., 18/06/2010) en sus Artículos 63 y 67, que establecen:

Artículo 63.- La Auditoría Superior de la Federación deberá solicitar a la Tesorería de la Federación proceda al embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables a efecto de **garantizar el cobro de la sanción impuesta**, sólo cuando haya sido determinado en cantidad líquida el monto de la Responsabilidad resarcitoria respectiva.

El presunto o presuntos responsables podrán solicitar la sustitución del embargo precautorio, por cualquiera de las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, a satisfacción de la Tesorería de la Federación.

Artículo 67.- **El importe de las sanciones resarcitorias** que se recuperen en los términos de esta Ley, deberá ser entregado, por la Secretaría a las respectivas tesorerías de las entidades fiscalizadas de la Federación que sufrieron el daño o perjuicio respectivo. Dicho importe quedará en las tesorerías en calidad de disponibilidades y sólo podrá ser ejercido de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.¹ (Lo resaltado es propio).

Como podrá advertirse de la lectura de los dispositivos normativos antes transcritos, es necesario precisar de manera clara en las leyes que regulan las Responsabilidades de los servidores públicos, los conceptos de “sanciones” y del “resarcimiento”, y es, por lo tanto, que se someten a estudio.

De igual manera, se intenta aclarar las sanciones a las que puede ser sujeto un servidor público en caso de cometer una falta administrativa grave, en atención a lo dispuesto por los Artículos 78 y 79 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En base a lo anterior, resulta necesario analizar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el D.O.F., del 13 de marzo de 2002, debido a que representa un antecedente directo respecto de la investigación objeto del presente trabajo.

1 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Planteamiento

Realizar un estudio de la Responsabilidad administrativa sancionatoria o disciplinaria regulada en los Artículos 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a sus alcances y limitaciones, así como de la figura jurídica denominada Responsabilidad resarcitoria reglamentada en los Artículos 79 sexto párrafo y 109 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de lo que al respecto establecen para ambas figuras jurídicas las leyes secundarias como lo son: la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, a través de dicho estudio, identificar sus similitudes y sus diferencias.

Por lo anterior, en un momento determinado se podría sancionar doblemente una misma conducta, toda vez que en las facultades de la Secretaría de la Función Pública y de los Órganos Internos de Control para imponer sanciones disciplinarias, no sólo está la amonestación, la suspensión, la destitución e inhabilitación, sino también la sanción económica, de acuerdo a lo preceptuado en los Artículos 13 y 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Siendo que una de las causas de procedencia de las sanciones económicas es precisamente que se hayan ocasionado daños o perjuicios y, por otro lado, en términos de los Artículos 50 al 54 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (D.O.F. 18-06-2010), para la misma conducta irregular se puede determinar también una indemnización resarcitoria por parte de la Auditoría Superior de la Federación como consecuencia del daño y/o perjuicio causado.

No obstante lo asentado, es necesario resaltar que tanto la Responsabilidad administrativa sancionatoria o disciplinaria como la Responsabilidad resarcitoria; son de naturaleza administrativa, lo que denota un tratamiento legal evidentemente desigual y que desde nuestro punto de vista se considera es incorrecto al ser ambas de carácter administrativo pero de una especie diferente. Esto es, el género es la Responsabilidad administrativa, mientras que la especie varía al existir la Responsabilidad administrativa sancionatoria o disciplinaria y la Responsabilidad administrativa resarcitoria.

Ya que la Responsabilidad administrativa sancionatoria o disciplinaria busca sancionar la conducta irregular de un servidor público, mientras que la Responsabilidad administrativa resarcitoria busca el resarcimiento o la indemnización para el Estado de un daño o perjuicio causados a la hacienda

pública federal, como consecuencia de un acto irregular. Además de que en ambos casos se trata de instrumentos jurídicos necesarios para combatir la corrupción con la finalidad de salvaguardar el orden público e interés social.

Así mismo, se corre el riesgo de dejar al libre arbitrio del juzgador el tipo de sanción a imponer frente a una falta administrativa grave, pues los Artículos 78 y 79 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas tienen un catálogo de sanciones; sin embargo, no precisan en qué o cuáles circunstancias darían lugar a una u otra sanción.

Ante lo expuesto, al realizar un análisis de los tipos de sanciones establecidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se estarían identificando los casos en los cuáles el servidor público que cometa una falta administrativa grave sería sujeto de una u otra sanción.

Con lo anterior, se pretende otorgar certeza jurídica respecto a qué sanción imponer y las causas que las motivaron, y no, que la o las sanciones que se impongan queden al criterio del juzgador. Con lo cual, se pretende evitar la impunidad de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos. Ya que las libertades e imprecisiones legales contenidas en las leyes permiten que los servidores públicos a quienes se les ha impuesto una sanción, apelen a los recursos legales previstos en la legislación, mismos recursos que en un alto porcentaje benefician al infractor.

Por lo tanto, se considera conveniente acotar la discrecionalidad de que disponen los juzgadores, especificando de manera más estricta la imposición de las sanciones en correspondencia con el grado del acto irregular cometido, con lo cual, estarían además cumpliendo con los principios de honradez e imparcialidad.

Objetivos

1. Analizar la Responsabilidad administrativa disciplinaria o sancionatoria determinada en las leyes: Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la General de Responsabilidades Administrativas.
2. Examinar la Responsabilidad resarcitoria comprendida en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
3. Señalar cuáles son las Responsabilidades de carácter administrativo y los tipos de sanción que se derivan de la legislación.
4. Identificar las ambigüedades que pueden existir en la ley, en virtud de las sanciones a imponer por parte del juzgador al servidor público que comete una falta administrativa grave.

5. Realizar una propuesta clara y concreta sobre la regulación de ambos tipos de sanciones para clarificar el entorno del nuevo Sistema de Combate a la Corrupción.
6. Precisar en qué puntos de la ley se pueden realizar reformas para consolidar el marco de actuación de los tribunales.

Hipótesis

Precisar la regulación de las figuras jurídicas de la “Responsabilidad administrativa sancionatoria o disciplinaria” reglamentada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la “Responsabilidad resarcitoria” cuyo origen es la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y su procedimiento a partir del 19 de julio de 2017 será competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; por lo que la determinación de la naturaleza jurídica de ambas Responsabilidades debe quedar perfectamente definida en las leyes respectivas.

Como fue citado, al ser ambas Responsabilidades de naturaleza administrativa; debe fortalecerse el actuar del Estado en su fincamiento, por lo que es necesario establecer para ambos tipos de Responsabilidad la posibilidad de impugnar las resoluciones que en esta materia en lo futuro emitirá el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a fin de que por errores judiciales o por las imprecisiones legales ya referidas, no queden impunes conductas irregulares o bien que no se resarzan al Estado los daños y perjuicios de que sea objeto. Lo anterior, tomando como referencia la forma como están reguladas este tipo de Responsabilidades en el Estado de México en la denominada “Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios”;² en donde se señala de manera precisa la regulación del fincamiento de responsabilidades administrativas de carácter resarcitorio, distintas a las disciplinarias, así como el turno de las responsabilidades de índole penal a la vía procesal y a la autoridad que deba conocer de ellas.

Una vez regulado y ante la claridad legislativa, se podrán evitar fallos erróneos por parte de autoridades administrativas correspondientes y juzgadores para sancionar adecuadamente a los servidores públicos que incurran en conductas irregulares consideradas como no graves y graves, así como lograr el resarcimiento que con tales conductas se haya causado al erario público; sin caer en ambigüedades ni duplicidades, lo que se traduciría en mayor seguridad y certeza jurídica tanto para los servidores públicos como

2 Publicada en la Gaceta del Gobierno el 18 de julio de 1994.

para las autoridades, y en una mejor percepción social de lo que el Estado mexicano está haciendo en materia de combate a la corrupción y en materia de transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Con lo anterior se pretende garantizar el debido proceso para los servidores públicos que incurran en faltas administrativas graves; pues las sanciones correspondientes a cada una de este tipo de faltas administrativas calificadas como tales, estarán determinadas de manera específica y se eliminará la subjetividad de los impartidores de justicia.

Abonando con lo anterior a la erradicación de la impunidad; figura sustancial de la que se queja la sociedad de este país, pues pareciera que si el servidor público cuenta con recursos económicos y políticos suficientes, puede eximirse de la sanción correspondiente a su falta administrativa. En otras palabras, con la propuesta que se manifiesta, se pretende garantizar que todos los servidores públicos que cometan una falta administrativa grave tendrán aparejada una sanción específica y determinada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Capítulo I

Generalidades y principios que rigen la Responsabilidad de los servidores públicos

1.1 Concepto de servidor público

El significado de servidor público, se refiere en el Artículo 108 en los párrafos primero y tercero del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.

Artículo 108.

Párrafo primero, “...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Párrafo tercero: “Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.”³

En complemento a lo anterior, entre otras leyes, las siguientes se refieren al concepto de servidor público:

3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Párrafo reformado DOF 29-01-2016, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Artículo 2 establece que: *Son sujetos de esa Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.*⁴

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, (abrogada)⁵ refiere en su Artículo 2 *Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.*⁶

El Estado requiere de personas físicas (servidores públicos), mediante los cuales exprese su voluntad, a quienes se les denomina como “mandatarios” ya que reciben instrucciones del “mandante” que es el pueblo.

En este sentido, y bajo el criterio sostenido tanto por Dr. Sergio Valls Hernández como por el Mtro. Carlos Matute González, *toda persona que preste sus servicios en un ente encuadrado en la organización estatal, sin importar su categoría o jerarquía, está sujeto al régimen de Responsabilidades del Título Cuarto de la Constitución Política Mexicana y con las consecuencias que ello implica...*⁷

De igual manera y como es abordado en su parte conducente en el curso para las entidades del Estado de México, denominado “*Las Responsabilidades y Sanciones Administrativas de los Servidores Públicos*”,⁸ es importante mencionar que en el marco del servicio público, no todas las personas físicas pueden ser considerados como funcionarios públicos y al efecto se señala *Todos somos servidores públicos, más no todos somos funcionarios públicos.* Por lo cual se hace necesaria la siguiente:

1.2 Clasificación de servidores públicos

Funcionarios: Son aquellas personas físicas titulares de los órganos del Estado, que realizan básicamente funciones de supervisión, coordinación y administra-

4 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, última reforma DOF 18-12-2015, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

5 En adelante al citarse esta ley, se entenderá como abrogada parcialmente.

6 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

7 Valls Hernández Sergio y Matute González Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, tercera ed., Porrúa Ed., México 2011, pág. 279, 310 págs.

8 Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, “Las Responsabilidades y Sanciones Administrativas de los Servidores Públicos”, Toluca, Méx., Junio 1994, pág.15.

ción, asumen el poder de decisión y representación del órgano al que pertenecen con respecto a los demás órganos del Estado e inclusive ante los particulares.

Empleados: Personas físicas que desempeñan un servicio material, intelectual o ambos en cualquier órgano de la Administración Pública, ya sea por nombramiento o designación.

En resumen, se puede mencionar que los servidores públicos, son tanto los funcionarios que representan la voluntad, programas y metas del Estado, como los empleados que los materializan o desempeñan. Haciendo la distinción importante de que los servidores públicos pueden ser por elección popular o por designación.

Sin embargo, y de acuerdo al autor Alberto Gándara,⁹ quien indica

que existen relaciones especiales de sujeción en el derecho mexicano, y que se refieren a las personas que por su circunstancia especial de servidores públicos tienen que sujetarse.

Sigue señalando el autor,

...que al asumir un cargo público, se establece un vínculo de subordinación con el estado y por lo tanto el sometimiento a esta relación o régimen especial.

De tal manera que es una especie de debilitamiento de los derechos de aquellos ciudadanos que fungen como agentes del Estado, como consecuencia de una relación laboral con la Administración Pública, o con alguno de los Poderes Públicos y que proviene del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tiene que ver con el interés público y por lo tanto se sustrae del derecho privado.

Por ello se limita su esfera jurídica y los somete a un régimen más estricto y severo que al resto de las personas, por prevalecer el interés común sobre el individual.

Al Estado, le interesa que sus servidores públicos se conduzcan exclusivamente en el marco de sus atribuciones y que cumplan su deber de servicio.

En consecuencia, los servidores públicos cuentan con obligaciones adicionales que contemplan desde las Leyes especiales que rigen sus funciones, los códigos de ética, los principios que rigen la función pública, hasta el catálogo de obligaciones y prohibiciones contempladas en la Ley Disciplinaria correspondiente.

En el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, fueron incorporados a este régimen especial de sujeción, los particulares (Personas Físicas y Morales)

9 Gándara Ruiz Esparza Alberto, Derecho Disciplinario Mexicano, Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, Editorial Porrúa, México 2016, pág.28 y 29.

que tienen relaciones jurídicas con el Estado Mexicano y los particulares en situación especial, como candidatos a un puesto de elección popular y sus equipos de campaña.

1.3 De las congruencias e incongruencias respecto al concepto de servidor público en el Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) tiene como objetivo principal: crear tácticas sistemáticas, así como implementar las acciones necesarias para combatir a la corrupción; fenómeno que además de irritar a la sociedad, vulnera a las instituciones y al orden social. Dicho sistema se encuentra integrado por representantes de: la sociedad civil, de los tres órdenes de gobierno, así como de un representante del Consejo de la Judicatura Federal, creando con ello un marco de coordinación vigorosa entre las instituciones participantes.

- a) De **congruencia** con lo dispuesto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.

Con fecha 18 de julio de 2016, son publicados en el D.O.F, siete Decretos derivados del SNA, siendo estos:

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas,
3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,
4. Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,
5. Decreto por el que se reforma el Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción,
6. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y,
7. Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se indica que su objeto será el:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.¹⁰

En este contexto, y respecto al contenido de la Ley, el Lic. Alberto Gándara Ruiz Esparza,¹¹ apunta que

establece principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la Coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Instaura que los principios rectores que rigen el servicio público son la legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito. El autor continúa señalando que ...el Sistema Nacional Anticorrupción está integrado por:

- a) Los integrantes del Comité Coordinador
- b) El Comité de Participación Ciudadana
- c) El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización
- d) Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.

Lo anterior, sirve de marco jurídico para conceptualizar la denominación de servidor público y el régimen de sus Responsabilidades dentro de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, por lo cual, se cita al Comité de Participación Ciudadana.

Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I...

II...

III...

10 Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>

11 Gándara Ruiz Esparza Alberto, Derecho Disciplinario Mexicano, Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, Editorial Porrúa, México 2016, pág.2.

IV. Comité de Participación Ciudadana: la instancia colegiada a que se refiere la fracción II del Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contará con las facultades que establece la Ley;

Artículo 17. Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, **no tendrán relación laboral alguna por virtud de su encargo con la Secretaría Ejecutiva. El vínculo legal con la misma, así como su contraprestación, serán establecidos a través de contratos de prestación de servicios por honorarios**, en los términos que determine el órgano de gobierno, por lo que no gozarán de prestaciones, garantizando así la objetividad en sus aportaciones a la Secretaría Ejecutiva. (Lo resaltado es propio)

Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva.

Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana **estarán sujetos al régimen de Responsabilidades que determina el Artículo 108 constitucional.** (Lo resaltado es propio)

En relación con el párrafo anterior, le serán aplicables las obligaciones de confidencialidad, secrecía, resguardo de información, y demás aplicables por el acceso que llegaren a tener a las plataformas digitales de la Secretaría Ejecutiva y demás información de carácter reservado y confidencial.

En la conformación del Comité de Participación Ciudadana se procurará que prevalezca la equidad de género.

De dicho precepto se desprende que los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, si bien es cierto serán contratados para prestar su servicio bajo el régimen laboral de “honorarios” sin gozar de prestaciones, también lo es el hecho de que en forma expresa la propia Ley los sujeta a lo dispuesto por el Artículo 108 constitucional:

Artículo 108. Para los efectos de las Responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Párrafo reformado DOF 22-08-1996, 13-11-2007, 29-01-2016

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

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

**Párrafo reformado DOF 31-12-1994. Fe de erratas DOF 03-01-1995.
Reformado DOF 07-02-2014, 17-06-2014, 29-01-2016**

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este Artículo y para los efectos de sus Responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Párrafo reformado DOF 26-05-2015, 29-01-2016

Los servidores públicos a que se refiere el presente Artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

- b) De **incongruencia** con lo dispuesto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, se citan las siguientes dos leyes relacionadas con las denominadas Empresas Productivas del Estado, con régimen especial:
- Nueva Ley de Petróleos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11-08-2014:

Artículo 2.- Petróleos Mexicanos es una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 3.- Petróleos Mexicanos se sujetará a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.

Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta Ley.

En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de Petróleos Mexicanos conforme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética.

Sección Tercera

Régimen de Responsabilidad de los Consejeros

Artículo 30.- Los consejeros, con relación al ejercicio de sus funciones como miembros del Consejo de Administración, serán responsables exclusivamente en términos de lo dispuesto en esta Ley, por lo que no estarán sujetos al régimen de Responsabilidades establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o en cualquier otro ordenamiento o disposición aplicable en general a los servidores públicos de carácter federal.

Artículo 64.- Los consejos de administración de las empresas productivas subsidiarias deberán integrarse por no menos de cinco ni más de siete miembros, cuidando que exista mayoría de miembros que representen a Petróleos Mexicanos nombrados por su Consejo de Administración.

Los miembros de los consejos de administración de las empresas productivas subsidiarias estarán sujetos al mismo régimen de Responsabilidades que esta Ley prevé para los integrantes del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.

- Nueva Ley de la Comisión Federal de Electricidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

Artículo 2.- La Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 3.- La Comisión Federal de Electricidad se sujetará a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que deriven de los mismos. El derecho mercantil y civil serán supletorios.

Las disposiciones contenidas en las demás leyes que por materia correspondan aplicarán siempre que no se opongan al régimen especial previsto en esta Ley.

En caso de duda, se deberá favorecer la interpretación que privilegie la mejor realización de los fines y objeto de la Comisión Federal de Electricidad con-

forme a su naturaleza jurídica de empresa productiva del Estado con régimen especial, así como el régimen de gobierno corporativo del que goza conforme al presente ordenamiento, de forma que pueda competir con eficacia en la industria energética.

Artículo 23.- Los consejeros no tendrán relación laboral alguna por virtud de su cargo con la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias o empresas filiales, o con el Gobierno Federal.

Los consejeros del Gobierno Federal, **que no sean servidores públicos, así como los consejeros independientes, recibirán la remuneración** que al efecto determine un comité especial que estará integrado por dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y un representante de la Secretaría de Energía, todos con nivel mínimo de subsecretario, mismos que no tendrán suplentes.

Artículo 29.- Los consejeros, con relación al ejercicio de sus funciones como miembros del Consejo de Administración, serán responsables exclusivamente en términos de lo dispuesto en esta Ley, por lo que no estarán sujetos al régimen de Responsabilidades establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o en cualquier otro ordenamiento o disposición aplicable en general a los servidores públicos de carácter federal. (Lo anterior resaltado es propio).

Artículo 62.- Los consejos de administración de las empresas productivas subsidiarias deberán integrarse por no menos de cinco ni más de siete miembros, cuidando que exista mayoría de miembros que representen al Gobierno Federal y que se prevea la participación de consejeros independientes. Asimismo, deberá preverse, al menos, la existencia de un Comité de Auditoría y de una Auditoría Interna.

Los requisitos previstos en los Artículos 19 y 20 de esta Ley, serán aplicables a los consejeros del Gobierno Federal y los consejeros independientes, respectivamente, que integren los consejos de administración de las empresas productivas subsidiarias.

Los miembros de los consejos de administración de las empresas productivas subsidiarias estarán sujetos al mismo régimen de Responsabilidades que esta Ley prevé para los integrantes del Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad. (Lo anterior resaltado es propio).

Como puede observarse en los Artículos transcritos de las leyes de referencia, en ambos casos, el carácter de consejero independiente se constriñe a lo dispuesto en ellas y por ende a su régimen de Responsabilidades, aunado a lo citado en el Artículo 5 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; desmarcándolos de lo establecido por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.4 Concepto de Responsabilidad

Aparece por primera ocasión la palabra “responsable” en el año de 1737 en el Diccionario de Autoridades, en donde se señala como *El que está obligado a responder o satisfacer por algún cargo*.¹²

Por su parte, el Diccionario de la Real Lengua Española, refiere como concepto de Responsabilidad *2. f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal*.¹³

El Dr. Álvaro Castro Estrada, cita como:

el origen del vocablo Responsabilidad, la expresión latina “sponsor, que significa el que se obliga por otro. A su vez, “responder” proviene del verbo “respondere” que quiere decir “hacer frente”. Lo anterior indica que el binomio Responsabilidad y responder se refiere a una situación de constreñimiento de una persona frente a otra, en virtud de la cual debe esperarse cierto comportamiento.¹⁴

Por lo cual, el concepto de Responsabilidad en materia administrativa deberá concebirse: como el conjunto de principios y reglas institucionales para controlar el abuso o excesos de los servidores públicos que desarrollan un servicio a la comunidad; en su calidad de representantes del Estado, estando obligados a servir a la sociedad, además de responsabilizarse de sus actos y de las consecuencias que los mismos lleguen a originar y, si estos implicaran una transgresión a la norma, ser sujetos de la sanción correspondiente.

Dada la importancia de este tema, es menester abordar el concepto denominado *control*, que son las actividades de comprobación de la actuación de un sujeto fiscalizado y de verificación de la adecuación de su conducta a los parámetros que previamente se determinaron en las normas que le son aplicables.

El mandatario (titular del poder Ejecutivo) presenta al inicio de su gestión el Plan Nacional de Desarrollo y los mandatarios (titulares de órganos administrativos) tienen que realizar esas tareas y para hacerlo deben ejercer el gasto público, que debe ser vigilado y controlado.

12 Diccionario de las Autoridades, Tomo quinto, de las letras O-R, pág. 598, consultado en <https://books.google.es/books?id=5cVKAAAACAAJ&printsec=frontcover&dq=diccion%C3%A1rio+de+la+lengua+castellana&hl=es&sa=X&ei=sLlNUcPflsSv0QWjnIGwCA#v=onepage&q=diccion%C3%A1rio%20de%20la%20lengua%20castellana&f=false>. El 1 de marzo de 2016.

13 Consultado en <http://dle.rae.es/?id=WCqQQIf>, Diccionario de la Lengua Española.

14 Castro Estrada Álvaro, Responsabilidad Patrimonial del Estado, Editorial Porrúa México cuarta ed. 2016, pág. 42

Por lo anterior, se torna necesario comprobar si ajustó su conducta a la ley y si no es así, el sujeto debe responder, en caso de haber afectado el patrimonio de la entidad con una sanción económica de hasta por tres tantos de los beneficios obtenidos o del daño originado.

Para lo cual existe la figura del control del poder, en donde los funcionarios públicos están dotados de atribuciones para mantener el orden y tomar decisiones en representación de la comunidad; pero ese poder no es absoluto, ya que deben rendir cuentas, toda vez que si la gestión fue ineficaz o abusiva, debe asumirse la Responsabilidad resultante (sistema de equilibrios y contrapesos).

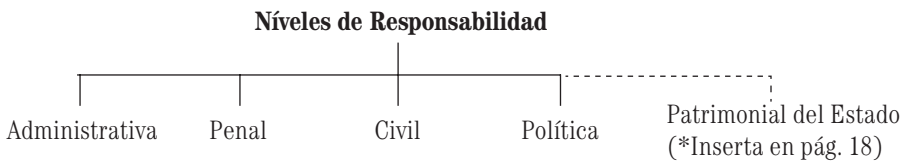
El control puede ser preventivo (interno): corresponde a la propia administración y, es un control de legalidad, se realiza por la Secretaría de la Función Pública; por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por las propias Dependencias mediante sus Órganos Internos de Control.

Y el control externo: que se realiza por la entidad de fiscalización Superior denominada Auditoría Superior de la Federación (de la Cámara de Diputados), quien vigila al mandatario como representantes del pueblo. Dicho órgano corresponde a la representación popular e igual que el anterior, es un control de legalidad pero más objetivo y de carácter externo. Este control es a posteriori, se revisa que se logren los objetivos con el uso eficaz de los recursos públicos consagrados en el Artículo 134 constitucional.

Es de resaltarse que en ambos controles se cita la palabra “*legalidad*”, misma que debe ser entendida como el cumplimiento de las leyes y la normatividad que rige el manejo de los recursos económicos, coadyuvando con la rendición de cuentas.

1.5 Tipos de Responsabilidades

El Título Cuarto de la CPEUM prevé cuatro tipos de Responsabilidades para los servidores públicos en general, siendo estas de carácter:



- a) La Responsabilidad Administrativa se encuentra regulada en las fracciones III y IV del Artículo 109 constitucional:

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones...

De la lectura a la norma constitucional citada, se desprende que la Responsabilidad administrativa se aplicará a los servidores públicos que falten a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, fortaleciendo a ello lo consignado por Haro Belchez,¹⁵ al señalar

La Responsabilidad administrativa se genera como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizadas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que efectúen la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el servicio público, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones (amonestación, suspensión del empleo, cargo o comisión, destitución del empleo, cargo o comisión, sanción económica, inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y arresto-para los cuerpos de seguridad pública-atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda). (sic.)

b) La Responsabilidad Penal, corresponde a los servidores públicos que delinquen, este tipo de Responsabilidad es citada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 109, fracción II, primer párrafo *La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.*

A su vez, el Código Penal Federal en su Título Decimo *Delitos Cometidos por Servidores Públicos*¹⁶ en sus Artículos del 212 al 224, incorpora un listado de trece tipos delictivos susceptibles de ser cometidos por los servidores públicos, siendo éstos:

Ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito.

15 Haro Belchez Guillermo, El Régimen Disciplinario en la Función Pública (Experiencias Comparadas), (IAPE M. 1993), pág. 42.

16 Código Penal Federal, *última* reforma DOF 12-01-2016, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

También encontramos que existen servidores públicos del más alto nivel que gozan de la figura denominada “*fuero constitucional*”, esta protección se otorga mediante instrumentos tutelares llamados inviolabilidad e inmunidad, que es una protección para esos servidores públicos en el desempeño de sus funciones, ya que no pueden ser enjuiciados sin que previamente se cumplan determinados requisitos que suspenden la inmunidad o bien su enjuiciamiento por parte de un órgano determinado, el juicio es generalmente como un juicio político, que se considera como una garantía.

Se dice que si no existiera el fuero político en los tres poderes, no existiría el sistema representativo, porque con un auto formal de prisión, esos poderes podrían desaparecer, ya que un Decreto otorgado por un Juez podría sobreponerse a la voluntad del pueblo, destruiría el gobierno y trastornaría todo el orden político y constitucional de la república.

Con el fuero se busca la preservación del orden colegiado y la protección directa del interés público. El fuero no es un propio y verdadero derecho subjetivo del que puede disponer libremente quien lo disfruta, el fuero es un privilegio conferido a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado dentro de los regímenes democráticos.

- c) La Responsabilidad Civil, su referencia se encuentra en el párrafo octavo del Artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: *En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.*

No es una Responsabilidad ilimitada o irrazonable, se indemniza al particular y la Responsabilidad del Estado es objetiva por actos ilegales o anormales de la administración y directa porque se demanda al Estado, esto es, que se restaura la integridad del patrimonio mediante compensación económica por el daño producido.

Esta Responsabilidad se refiere a la obligación de los servidores públicos de reparar el daño, ya que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales al ente estatal o a particulares, es una Responsabilidad subjetiva por actos de negligencia, dolo o intencionalidad del servidor y es subsidiaria, porque se demanda al servidor público y en su caso, Estado responde cuando aquel no tenga bienes.

Y que de acuerdo con Haro Belchez,¹⁷

Esta Responsabilidad, en sentido estricto, debería ser imputada directamente al Estado, toda vez que los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, no como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que responda por ellos. No obstante, de conformidad a lo dispuesto por el Artículo 1928 del Código Civil Federal, el Estado sólo es responsable de manera subsidiaria, ya que la Responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado.

Y como ya se explicó anteriormente, es subsidiaria porque sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando los funcionarios directamente responsables no tengan bienes, o los que tengan no sean suficientes para responder del daño causado.

Sigue comentando el autor, que en resumen, esta Responsabilidad, sólo se genera respecto a los particulares, por los daños que los servidores públicos le causen en el ejercicio de su función pública, debiendo ser demandada conforme a las normas del Derecho Civil con independencia de que su contenido sea resarcitorio, pues de no ser así estaremos en presencia de una Responsabilidad penal o administrativa.

d) La Responsabilidad Política, esta Responsabilidad solamente aplica a los servidores públicos señalados en el Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer y segundo párrafos, siendo estos, los considerados de alto nivel:

Artículo 110.

...Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Párrafo reformado DOF 29-01-2016

Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los

¹⁷ *Ibíd.*, pp. 37-40.

Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Párrafo reformado DOF 29-01-2016

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en el siguiente Artículo:

Artículo. 7.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.¹⁸

Los intereses públicos fundamentales a que alude el Artículo, se refieren al conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado, las cuales son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad.

18 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, última Reforma DOF 24-12-2013, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

Las sanciones se encuentran contenidas en el tercer párrafo del Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.¹⁹

La naturaleza de esta Responsabilidad, es la de ser: una garantía procesal constitucional; un medio de control constitucional, un instrumento de control y dominación política, un medio de limitación del poder del Presidente de la República, y un procedimiento eminentemente político.

Tiene como característica: ser un proceso sumario, de una sola instancia, formalmente político, materialmente jurisdiccional y juzga sólo a altos servidores públicos.

Al hacer referencia a altos servidores públicos, se hace a los funcionarios públicos, que supone un encargo especial transmitido por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo (cuenta con facultades decisorias que le brindan los poderes de la jerarquía administrativa).

Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución o inhabilitación de uno a veinte años para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.²⁰

El procedimiento para la instauración del juicio político se contiene en los Artículos correspondientes de la ley multicitada, sin embargo, en forma sintetizada se dispone que la Cámara de Diputados se erige en órgano de acusación (sección instructora) y la Cámara de Senadores en jurado de sentencia (sección de enjuiciamiento), debiendo comprobarse, que exista la conducta o el hecho materia de la denuncia, que se encuentre acreditada la Responsabilidad del servidor público, se propone la sanción que deba imponerse, y una vez aprobadas las conclusiones se remite a la Cámara de Senadores en concepto de acusación. La votación deberá ser por la Cámara de Diputados de mayoría simple y por la Cámara de Senadores de mayoría calificada.

Cuando el juicio político tenga el carácter de delictuoso, se formulará la declaratoria de procedencia y se estará a lo dispuesto por la legislación penal, quedando el inculpado sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

19 *Ibidem.*

20 *Ibidem.*

e) (*Referencia pág. 13) La Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que de acuerdo al Dr. Álvaro Estrada, la Administración Pública es más que un complejo orgánico y por lo tanto, para el Derecho Administrativo se constituye como persona jurídica otorgándole la estabilidad y permanencia para manifestarse, vincularse, contratar, obligarse y responsabilizarse. Aludiendo el autor a *García de Enterría La personificación de la Administración Pública es así el dato primario y sine qua non del Derecho Administrativo*.

El propio autor en cita, advierte que

La personalidad del Estado en su conjunto es sólo admisible en el seno de la comunidad de los Estados (el Estado en cuanto sujeto del Derecho Internacional en su relación con otros Estados). Desde el punto de vista del ordenamiento interno no aparece, en cambio esa personalidad propiamente jurídica de uno de sus elementos: la Administración Pública. Ahora bien, debe precisarse que la llamada personalidad del Estado” es eminentemente un concepto jurídico ya que como se sabe, no se trata de una persona en el sentido que le damos normalmente a la palabra para referirnos a un ser humano. El Estado persona, en tanto que —al igual que la persona física— es sujeto de derechos y obligaciones, y porque constituye una unidad jurídica.

Y señala el Dr. Castro

lo importante es dejar definido que la Administración Pública, por tener personalidad jurídica, es susceptible de imputación de la Responsabilidad por los daños que irroque con motivo de su actuación u omisión.²¹

De lo anterior, y siguiendo la lectura del autor, se infiere que el Estado está responsabilizado en los daños que pudiere ocasionar a los particulares con motivo del ejercicio de sus funciones y en la prestación de los servicios públicos, en el sentido más amplio.

En donde él distingue los siguientes tipos de Responsabilidad:

Responsabilidad en directa e indirecta. Entendiéndose la primera como aquella que se imputa a la Administración Pública, sin ser indispensable identificar o demandar previamente al agente o servidor público de la misma; y la segunda, es aquella que precisa identificar previamente al agente o servidor público a quien por su actuación culposa, negligente o dolosa se le responsabiliza frente al particular lesionado. En nuestro sistema mexicano se le identifica con la subsidiariedad, es decir, que el Estado sólo intervendría en la reparación correspondiente cuando sus agentes no estuviesen en la posibilidad económica de resarcir los daños y perjuicios ocasionados con su actuación ilícita.

21 Castro Estrada Álvaro, Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuarta ed. México, Editorial Porrúa, 2016, págs. 4 y 5.

Responsabilidad solidaria es aquella que deja la opción al particular lesionado o dañado para que elija a quien dirigir indistintamente su reclamación o demanda, sea al servidor público causante del daño o la Administración Pública de quien depende. Lo anterior no restringe la posibilidad de repetición entre uno y otro en función de su respectiva concurrencia en los daños causados.²²

Lo anterior, se confirma con lo preceptuado en el Artículo que a continuación se transcribe, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 2016).

Artículo 77 Bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la Responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Función Pública, para que ellas directamente reconozcan la Responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

Párrafo reformado DOF 04-12-1997, 09-04-2012.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

En tal razón, es importante distinguir entre la Responsabilidad administrativa en que un servidor público pudiera incurrir en razón a su actuación, y por otra parte, la obligación del Estado para responsabilizarse por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares de acuerdo con lo señalado en el Artículo 109, último párrafo constitucional, sufragando de esta manera los daños o perjuicios causados a los administrados con el actuar de sus servidores públicos, siempre y cuando, del resultado del procedimiento administrativo disciplinario estos hayan sido determinados como responsables de sus conductas denominadas como graves.

²² Castro Estrada Álvaro, Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuarta ed. México, Editorial Porrúa, 2016, págs. 46 y 47.

1.6 Principios que rigen la función pública en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Con la promulgación de esta Ley, se trató de evitar la corrupción que transgredía las instituciones públicas y privadas y recobrar a su vez, la confianza de la sociedad hacia dichas instituciones, ya que la corrupción genera grandes daños económicos, compromete la estabilidad y erosiona el estado de derecho.

Esta Ley surgió con el propósito de llevar a la realidad las normas básicas de Responsabilidades de los servidores públicos contenidas en el Título Cuarto de la Carta Magna y dotarlas de plena eficacia para cumplir con sus objetivos, consignando a manera de sanción administrativa a los servidores públicos que afecten en el ejercicio de sus funciones los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

El Artículo 109 Constitucional dispone:

Los servidores públicos y particulares que incurran en Responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I.....

II.....

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

IV.....

Así mismo, se amplía la facultad de aplicación de la ley a la Suprema Corte de Justicia y al Consejo de la Judicatura, a los Tribunales Agrarios, Instituto Federal Electoral, Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos así como al Banco de México, por considerarse la pertinencia de que bajo el principio de legalidad exista mayor certeza en los procesos administrativos y quede a salvo de cuestionamiento alguno la aplicación de sanciones en este ámbito.²³

²³ Datos tomados de la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consultada en http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwinp_C59qT-LAhUP7mMKHbGuAyoQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F202811%2F490271%2Ffile%2FLEY_RESPONSABILIDADES_ADMINISTRATIVAS_SERV_PUB_DF.pdf&usg=AFQjCNFLt6xOJ7_5v5R8cJHNQcyJ6cWw&bvml=bv.115946447,d.cGc.

El Título Segundo de las Responsabilidades Administrativas, Capítulo I Principios que rigen la función pública, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, menciona a los sujetos de Responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público y en su Artículo 7, indica que es Responsabilidad de los servidores públicos ajustarse en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones a los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público (lineamientos para un Código de Ética), mismos que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015. El acuerdo correspondiente establece lo siguiente:

Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés

Cuarto Se emite el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, conforme a lo siguiente:

I. Principios constitucionales que todo servidor público debe observar en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o función.

1. Legalidad.- Los servidores públicos hacen sólo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento someten su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, cargo, o comisión, por lo que conocen y cumplen las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.

2. Honradez.- Los servidores públicos se conducen con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscan o aceptan compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización, debido a que están conscientes que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio.

3. Lealtad.- Los servidores públicos corresponden a la confianza que el Estado les ha conferido; tienen una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y satisfacen el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.

4. Imparcialidad.- Los servidores públicos dan a los ciudadanos y a la población en general el mismo trato, no conceden privilegios o preferencias a or-

ganizaciones o personas, ni permiten que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.

5. Eficiencia.- Los servidores públicos actúan conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus Responsabilidades y mediante el uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación.²⁴

Estos principios, han sido recogidos por diferentes legislaciones, tanto federales como locales y han sido base para la redacción de Códigos de Conducta y Ética, y que a manera de ejemplo podemos citar los siguientes:

ACUERDO A/001/04 DEL C. PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, POR EL QUE SE CLASIFICA COMO DE ACCESO RESTRINGIDO LA INFORMACIÓN QUE SE INDICA.

Con fundamento en los Artículos 122 apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; Artículos 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 1, 2, 16, 17, 18, 20, 23, 24, 25, 28 y 53 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 1, 2, 3, 4, 5, 29 fracciones I y XX de su Reglamento, así como en el Acuerdo por el que se delega en los titulares de los entes públicos referidos en el Artículo 4, fracción V de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, que forman parte de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal del Distrito Federal, la facultad para emitir el Acuerdo que clasifique la información de acceso restringido que obra en las áreas de su competencia, y

CONSIDERANDO

Que en ejercicio de sus atribuciones de investigar y perseguir los delitos, para la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, resulta del más alto interés atender debidamente a la población, de acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo y eficacia señalados en los Artículos 21, 113 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁵

Código de Conducta de los Servidores Públicos de la Secretaría de la Defensa Nacional.

²⁴ Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015.

²⁵ Consulta realizada en la pág. http://www.infodf.org.mx/pdfs/legislacion%20acuerdosdin-fo/13.%20PROCURADURIA_GRAL_JUSTICIA.PDF.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de la Defensa Nacional.

“Código de Conducta de los Servidores Públicos de la Secretaría de la Defensa Nacional”.

I. introducción.

Que el ejercicio de la función pública debe apegarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, establecidos en el Artículo 113 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de que impere invariablemente en los servidores públicos una conducta digna que fortalezca a las instituciones públicas y que a su vez responda a las necesidades de la sociedad.

A su vez, en el Artículo 48 del Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se prevé que las dependencias de la administración pública federal, de acuerdo a las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, establecerán acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Atendiendo para el efecto los lineamientos generales que emita la Secretaría de la Función Pública.

Con fecha 6 de marzo de 2012, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación “LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ACCIONES PERMANENTES QUE ASEGUREN LA INTEGRIDAD Y EL COMPORTAMIENTO ETICO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL DESEMPEÑO DE SUS EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES”; emitidos por la Secretaría de la Función Pública en los que específicamente en el transitorio segundo, se impone la obligación para las dependencias de emitir

su respectivo Código de Conducta, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha de instalación del Comité de Ética.

Por lo anterior y considerando que de conformidad con lo previsto en los Artículos 2 fracción I y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional, es una dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, que tiene encomendado el despacho de los asuntos previstos en el Artículo 29 de la misma ley, es imprescindible que los servidores públicos de esta Secretaría de Estado en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones, observen, vivan y apliquen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público y que se establecen en el “Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio del 2002 así como en el presente Código de Conducta.²⁶

26 Consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5292610&fecha=19/03/2013.

Es de señalarse, que en la búsqueda de los conceptos inherentes a los principios de que se trata, se localizaron diversas acepciones de los mismos, de lo que pudimos inferir que son conceptos abiertos, a diferencia de los Códigos Penales en donde se determinan las definiciones de los tipos de conductas ilícitas, y estas son castigadas, lo que no sucede en el ámbito administrativo del servicio público.

Lo anterior es reforzado por el Dr. Alejandro Romero Gudiño, al señalar lo siguiente:

En los fundamentos de la ética, como los entendió Kant en dos de sus obras más importantes, la *Crítica de la Razón Práctica* y la *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres*, encontramos estas ideas esenciales: “los principios éticos de conducta no son utilitarios, no se someten a un cálculo de beneficios determinado sino a la idea del deber ser, que denominó imperativo categórico.

...Y es la razón de ser de la política anticorrupción, ya que las prácticas que llamamos corruptas son aquellas que rompen el equilibrio de un igual trato y consideración a todas las personas y anteponen el privilegio de unos pocos a costa del bienestar del resto.

Es por ello que la ética no es un sobreañadido, algo que se puede reducir a un componente más esencial como el Derecho o la Economía, sino uno de esos “átomos” del Estado. Un a priori normativo que sustenta entre otros objetivos, los de honestidad, probidad, Responsabilidad e integridad en el servicio público.²⁷

Por último, este apartado no podría ser concluido sin hacer mención de las reformas constitucionales publicadas en el D.O.F del 27 de mayo de 2015, dentro las cuales destaca la reforma al Artículo 113 constitucional, en donde se crea el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, reforma constitucional que se complementará con la legislación secundaria, de acuerdo a lo previsto en el Segundo Transitorio del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Combate a la Corrupción, que señala:

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del Artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho Artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo

27 Romero Gudiño Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015, págs.500-502.

Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

Es importante hacer mención, de los diversos proyectos de iniciativas de leyes en materia de Responsabilidades, mismos, que derivan del mandato constitucional antes citado, siendo *éstos* los que a continuación se mencionan:

Los Senadores Pablo Escudero Morales y Enrique Burgos García, de los Partidos Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional, respectivamente, quienes presentaron el 1° de marzo de 2016, las siguientes iniciativas:²⁸

- La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción;
- La Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves, y
- La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- La Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- La Ley de Coordinación Fiscal y
- La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

El 8 de septiembre de 2015, los Senadores Integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron la siguiente iniciativa de Ley:

Proyecto de Ley General para el Combate a la Corrupción.

El 1° de marzo de 2016, los Senadores Armando Ríos Piter, Zoé Robledo Aburto, Benjamín Robles Montoya, Adolfo Romero Lainas, Rabindranath Salazar Solorio y Luis Sánchez Jiménez, del Partido de la Revolución Democrática, presentan las siguientes iniciativas:²⁹

- Expedición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción;
- Expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;

²⁸ Consultado en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=61081>.

²⁹ Consultado en http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-03-01-1/assets/documentos/Inic_PRD_Sistemna_Nacional_Anticorrupcion.pdf.

- Expedición de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y
- Expedición de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Y se reforman y derogan diversas disposiciones de:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Y por último, la iniciativa de fecha 25 de agosto de 2015, de los Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, para la expedición de la Ley General de Combate a la Corrupción y Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.³⁰

De lo anterior y desde nuestro particular punto de vista, destacan los siguientes conceptos respecto del Sistema Nacional Anticorrupción:

1. Cambia de una ley federal (la que aplica sólo a los órganos federales, entendiendo a la federación como autoridad central o guardiana del pacto federal, la emite el Congreso de la Unión) a una ley general, (la que distribuye facultades, es decir, lo que va a competir a la federación y a los estados, además de establecer los mínimos que deben contener) (Artículos 115 y 116 constitucionales).
2. La nueva Ley General de Combate a la Corrupción establece las conductas graves consideradas como actos de corrupción, conllevando su identificación, investigación y su sanción, tanto para los servidores públicos como a las personas físicas y morales que participen en actos de corrupción.
3. Se otorgan y se fortalecen las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, al eliminarse el principio de anualidad y posterioridad, lo que le permitirá efectuar auditorías en el ejercicio fiscal en turno, otorgándole una intervención oportuna, además de poder fiscalizar recursos locales, y federales.
4. Se crea un tribunal especializado, denominado Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en sustitución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y sus homólogos en las entidades federativas, quienes están facultados para la imposición de sanciones a los involucrados en faltas administrativas graves, mismas, que abarcarán tanto a servidores públicos como a personas físicas o morales.

³⁰ Consultado en <http://www.pan.senado.gob.mx/anticorrupcion/iniciativa-para-expedir-la-ley-general-de-combate-a-la-corrupcion-y-Responsabilidades-administrativas-de-los-servidorespublicos/>.

5. En cumplimiento al mandato constitucional, en la legislación secundaria se diferencian las Responsabilidades administrativas como graves, las que serán investigadas por la Auditoría Superior de la Federación y los Órganos Internos de Control y sancionadas, en su caso, por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y no graves investigadas y sancionadas por los Órganos Internos de Control.
6. Se modifican los plazos de prescripción y se homologan a nivel nacional, tal es el caso de que el plazo para imponer sanciones por faltas administrativas no graves prescribirán en tres años y los plazos para imponer sanciones graves; prescribirán en siete años, computándose los plazos en días hábiles.
7. Se propone también la intervención de la ciudadanía en contra de actos de corrupción; con la figura de testigo social, auditorías sociales y redes de participación ciudadana.

Sin duda, las iniciativas citadas coincidieron en pronunciarse a favor de la lucha contra la impunidad y la corrupción, presentando en sus respectivas exposiciones de motivos, diversos estudios, variados índices y encuestas de percepción de la corrupción.

Con el Sistema Nacional Anticorrupción, se trata de aumentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones y el desempeño de las funciones tanto de los servidores públicos como de los altos funcionarios públicos, en un marco de legalidad y buenas prácticas, con la finalidad de crear una sociedad justa y libre de corrupción.

En suma, pensamos que la corrupción se encuentra enraizada a nivel mundial en mayor o menor medida; sin embargo, el problema en nuestro México lo enmarcamos no en la cantidad de leyes que sean promulgadas o modificadas, sino de la constante impunidad de que gozan determinados personajes; lo que hiere a la sociedad, dejando en ésta, la percepción de que las leyes conjuntamente con las sanciones no son efectivas.

Capítulo II

Diferencias entre la Responsabilidad Administrativa Disciplinaria y la Responsabilidad Resarcitoria

2.1 Responsabilidad Administrativa Disciplinaria

El tema de la Responsabilidad administrativa aplicada a los servidores públicos, incumbe al interés legítimo de toda la sociedad de poder contar con adecuados instrumentos jurídicos, que le permitan confirmar que tanto el funcionamiento de las instituciones públicas como la actuación de los servidores públicos quienes aceptaron el empleo, cargo o comisión concedidos, sean ejecutados de manera transparente y apegados a la regulación jurídica para las que fueron concebidas y nombrados; además, de ser conscientes de las consecuencias de derecho que sus actos generarían.

El Dr. Luis Humberto Delgadillo, señala *que la Responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones cuando afectan los valores fundamentales que rigen la función pública.*³¹ A lo cual, añadiríamos la obligación de afrontar las consecuencias de sus propias conductas.

Como ya fue mencionado, el Título Cuarto constitucional, es el que se refiere al tema de las Responsabilidades de los servidores públicos

por lo que el surgimiento de la naturaleza de las Responsabilidades administrativas en las relaciones que existen entre el estado y sus trabajadores, es una cuestión de carácter constitucional, ya que en ésta, se contemplan los lineamientos a los que están sujetos los servidores públicos, así como la competencia que tienen las autoridades para imponerles las sanciones que correspondan en caso de incumplimiento en el desempeño de sus funciones.³²

31 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "El sistema de Responsabilidades de los servidores públicos". Porrúa. México. 2005. Pág. 48.

32 Gándara Ruiz Esparza, Alberto. "Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos". Porrúa. México 2010, segunda edición, pág. 1.

2.2 Autoridades competentes para imponer sanciones administrativas

De conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 4 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,³³ lo serán:

Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; la Secretaría de la Función Pública; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; los Tribunales de Trabajo y Agrarios; el Instituto Federal Electoral; la Auditoría Superior de la Federación; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Banco de México; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; la Comisión Federal de Competencia Económica, y los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

Y respecto a la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos y recursos legales señalados en la propia Ley, también se señalan como autoridades competentes los titulares: de los Órganos Internos de Control, de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de las dependencias y entidades de la administración pública federal así como de la Procuraduría General de la República.³⁴

2.3 Procedimiento disciplinario

El procedimiento para la fijación de sanciones disciplinarias previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es aplicable a las autoridades competentes para ejecutar la ley.

En términos de lo establecido por el Artículo 20 de la Ley citada; el procedimiento inicia cuando la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de Responsabilidades, realicen investigaciones o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir Responsabilidades administrativas, o mediante operativos específicos de verificación.

Una vez de practicadas las diligencias necesarias a fin de reunir los elementos suficientes para la sustanciación del asunto investigado y, después de valoradas tanto las constancias como las actuaciones; las autoridades competentes, si consideran que no ha lugar a iniciar el formal procedimiento de

³³ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

³⁴ *Ibidem*.

determinación de Responsabilidad en contra del servidor público, archivará el expediente respectivo.

Pero, si se cuenta con los elementos suficientes que presuman la probable Responsabilidad del servidor público, se dará inicio al procedimiento disciplinario citado en el Artículo 21, y que básicamente consta de las siguientes etapas:

- Se cita al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de Responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

El lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Una vez que ha sido debidamente notificado, si el servidor público dejara de comparecer sin causa justificada, se le tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan. La notificación se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para ofrecer pruebas que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.
- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, las autoridades competentes para imponer sanciones administrativas resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de Responsabilidad o impondrán al infractor las sanciones administrativas correspondientes notificándole la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles.
- La resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.
- Las autoridades competentes para imponer sanciones administrativas podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

- Durante el procedimiento, las autoridades competentes para imponer sanciones administrativas, practicarán las diligencias tendientes a investigar la presunta Responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta Responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si no existieran elementos suficientes para resolver o se advirtieran datos o información que impliquen nueva Responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, las autoridades competentes para imponer sanciones administrativas podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias.

- Para el caso de que la resolución no sea dictada, la autoridad instructora, podrá determinar al presunto responsable, la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzgara sobre la Responsabilidad imputada, además de que se hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la autoridad instructora, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente Artículo, en relación con la presunta Responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

Si el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan se le restituirá en el goce de sus derechos y se cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión, si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si la Secretaría de la Función Pública, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la re-

solución definitiva del procedimiento fuere de no Responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por parte de la propia Secretaría.

2.4 Sanciones

Las sanciones por Responsabilidad administrativa contempladas en el Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son las siguientes:

1. Amonestación privada o pública, se formaliza en resolución en proporción a las consecuencias de la infracción cometida, y será impuesta por la Secretaría de la Función Pública, contralor interno o el titular del área de Responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato, incitando al responsable a la rectificación, advirtiéndolo de una sanción mayor en caso de reincidir en una nueva Responsabilidad.
2. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año, lo cual implica también las percepciones de las remuneraciones correspondientes, por el tiempo que dure la misma. Y que al igual que la anterior, será impuesta y ejecutada por las autoridades antes señaladas.
3. Destitución del puesto, se extingue la relación laboral entre la dependencia o entidad y el servidor público.
4. Sanción económica, el servidor público responsable y mediante el procedimiento administrativo de ejecución, debe retribuir en dinero a favor del Erario Federal, por la infracción cometida. Esta sanción podrá ser de hasta tres tantos respecto de los beneficios o lucro obtenidos, o de los daños o perjuicios causados; la Ley indica que ésta, no podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos, o de los daños o perjuicios causados.
5. El monto será actualizado para su pago, de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.
6. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Será de un año hasta diez años, si el monto de los beneficios o lucros o daños y perjuicios causados no excede de doscientas veces el Salario Mínimo Vigente del Distrito Federal., si excediera, la inhabilitación podrá ser de diez a veinte años, señalando la Ley que este plazo de inhabilitación, será aplicable por conductas determinadas por ésta como graves, además de imponerse la sanción de destitución.

7. Por último, si las autoridades competentes para imponer sanciones administrativas, tuvieran conocimiento de hechos que impliquen Responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o en su caso, formular las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera.

2.5 Prescripción

Respecto al término de la prescripción de las facultades para imponer las sanciones administrativas, el Artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece:

- a) De tres años contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo y,
- b) De cinco años, tratándose de infracciones graves.

2.6 Recursos administrativos

El Artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece dos tipos de recursos administrativos operativos para que los servidores públicos puedan impugnar las resoluciones administrativas que se les dicten conforme a lo dispuesto por la ley:

- El recurso de revocación, será interpuesto ante la propia autoridad que emitió la resolución dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación. Las resoluciones que se dicten serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- El de impugnación, directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Capítulo III

Efectos jurídicos, respecto de la Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

Como ya fue tratado en páginas anteriores, la Responsabilidad en que pudieran incurrir los servidores públicos es generada ante el incumplimiento de las obligaciones que les corresponde observar con motivo de su empleo, cargo o comisión, lo que tiene como consecuencia la imposición de las sanciones previstas en la legislación de la materia; ya que al faltar a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, los hacen responsables por los actos u omisiones en que incidan en el desempeño de sus respectivas funciones.

Siendo los efectos jurídicos, las sanciones administrativas consistentes en la destitución del servidor público, inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, y en su caso, las Responsabilidades penales, civiles y políticas a que dé lugar.

3.1 Diferencias entre la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

a) De las Sanciones

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su Artículo 13 que las sanciones por faltas administrativas consistirán en: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El mismo artículo considera que cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación y que en el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 75, establece que en los casos de Responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos; la Secretaría de la Función Pública o los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes: amonestación pública o privada; suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución de su empleo, cargo o comisión, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Tal y como se observa del precepto legal mencionado, se desprende que, por la comisión de faltas administrativas no consideradas como graves, no existe la sanción económica. Sin embargo, en el Artículo 78 de la misma ley establece que las sanciones administrativas que imponga el Tribunal Federal de Justicia Administrativa a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en: suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución del empleo, cargo o comisión; sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

Asimismo, en este artículo se menciona que, a juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la falta administrativa grave.

En este contexto, es menester mencionar lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el Artículo 51, del Capítulo II “De las Faltas Administrativas Graves de los Servidores Públicos” que señala que las conductas previstas en el presente Capítulo constituyen Faltas administrativas graves de los Servidores Públicos, por lo que deberán abstenerse de realizarlas, mediante cualquier acto u omisión.

En dicho Capítulo se relacionan los tipos de conductas de índole administrativas en que pudieran incurrir los servidores públicos, mismas conductas que se encuentran determinadas en su mayoría en el Código Penal Federal, lo cual y desde nuestro punto de vista se considera confuso, causándose con ello un desvío a la jurisdicción administrativa de supuestos claramente delictivos, por lo que se cree pertinente la definición de términos entre el daño y la sanción, entre lo administrativo y lo penal.

Ya que, al parecer, el legislador previó o en su defecto, dejó de interesarse para determinar una coexistencia entre la legislación administrativa y la penal, por lo cual nos hacemos las siguientes preguntas:

¿Cuándo una conducta grave va a corresponder al derecho administrativo o al penal?

¿Quién determinará en su caso, la dualidad entre el derecho administrativo y el penal o la jurisdicción para establecer si el autor de la conducta irregular denominada “cohecho” prevista en el Artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, deberá ser procesado o sancionado administrativamente o penalmente?. Esto es, sujetarlo a la(s) falta(s) administrativa(s) grave(s) determinada(s) en el Artículo 78 de la mencionada Ley o denunciarlo en base a lo dispuesto por el Artículo 222 del Código Penal Federal, en donde la pena sería la privación de la libertad además de las multas correspondientes y,

¿Cuál de ellas conllevaría la sanción ejemplar para inhibir la sombra de la corrupción?

Ya que el Código Federal Penal en su Artículo 212 contiene sanciones que a su vez, son mencionadas en el Artículo 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, siendo estas, la **destitución** del empleo, cargo o comisión y la **inhabilitación** temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; a excepción de la suspensión que puede ser de 30 a 90 días naturales y la económica que podrá ser hasta dos tantos de los beneficios obtenidos; contenidos en la ley administrativa.

Con base en lo anterior, se sugiere evitar la duplicidad en la conceptualización de las figuras jurídicas de índole administrativo con las de materia penal. Tratando de prevenir que en la práctica forense pudiera argumentarse en favor del presunto responsable la observancia al principio NON BIS IN IDEM, que como es del conocimiento, un mismo hecho no puede ser sancionado más de una vez, imponiéndose con ello la duplicidad de sanciones y que en nuestro caso lo sería por un lado la jurisdicción administrativa y por otro la penal; ya que se estaría además en contra del principio de legalidad.

En este sentido, se debe atender a lo previsto por la siguiente Tesis:

Época: Novena Época

Registro: 188745

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XIV, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: 2ª. CLXXXIII/2001

Página: 718

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AÚN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA.

La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y a las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación.

Amparo en revisión 2164/99. Fernando Ignacio Martínez González. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Aída García Franco.

Época: Novena Época

Registro: 168557

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVIII, Octubre de 2008

Materia(s): Administrativa

Tesis: VI.1°.A.262 A

Página: 2441

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA EN EL DICTADO DE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA RIGE CON EL MSMO ALCANCE QUE EN EL DERECHO PENAL.

La tesis VII/2008 sustentada por la Segunda Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA”, establece, en la parte conducente, que la naturaleza del procedimiento administrativo de responsabilidad, al que por ser parte del derecho administrativo sancionador y constituir una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, le son aplicables los principios del derecho penal que este último ha desarrollado. Uno de esos principios es el de congruencia, que en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos obliga a la autoridad responsable, al momento en que emite la resolución respectiva, a efectuar las consideraciones pertinentes que funden su actuar en forma armónica, es decir, congruente, de acuerdo con los hechos constitutivos de la infracción administrativa que haya tenido por probados, en relación con la sanción administrativa precisa a la que el servidor público se haya hecho merecedor, en estricto apego a los principios que rigen el derecho administrativo sancionador, referentes a la gravedad de la conducta y de la correspondiente sanción aplicable, pues cualquier desviación al respecto no puede estimarse un simple error intrascendente, como cuando la fracción del precepto legal invocado no guarda congruencia con la sanción impuesta, sino que ello tiene una relevancia innegable, ya que trasciende a la correcta fundamentación y motivación para imponer, según corresponda, la sanción un servidor público, en virtud de que la aplicación de la ley en tratándose del derecho administrativo sancionador debe ser exacta y no imprecisa, con el mismo alcance que tiene en el derecho penal, de acuerdo con la responsabilidad por incumplimiento de obligaciones en la que haya incurrido el funcionario público de que se trate, en relación con la exacta sanción que le resulte aplicable, en estricto respeto al principio de congruencia que rige en esta materia.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 242/2008. Gerardo Sánchez Martínez. 10 de septiembre de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Higuera Corona. Secretaria: María de Lourdes de la Cruz Mendoza.

Nota: La tesis 2ª. VII/2008 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 733.

Por consiguiente, nos pronunciamos en que las sanciones no consideradas como graves sean relativas al ámbito administrativo y las sanciones consideradas como graves, al ámbito penal, ya que como fue mencionado anteriormente, por la coexistencia de términos iguales en distintos órdenes jurídicos podría prestarse a la confusión legal o en la práctica abonar a más lagunas

jurídicas, mismas, que seguramente podrán permitir a su vez mayor impunidad por ser confusas y sofisticadas.

Por lo que en nuestra opinión, lo dispuesto por la abrogada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determinaba con claridad el ámbito de competencia de jurisdicciones, lo cual se demuestra en los siguientes Artículos:

Artículo 6.- Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el Artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el Artículo 3 turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Artículo 19.- Si la Secretaría o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen Responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera.

Al efecto, se presenta en el Anexo “A” un cuadro comparativo de las figuras que la Ley General de Responsabilidades Administrativas contempla como sanciones administrativas graves y los tipos que la jurisdicción penal contempla como tales.

b) De la Prescripción

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone en su Artículo 34 que la imposición de sanciones prescribirán en tres años; sin embargo, tratándose de sanciones graves, el plazo de prescripción será de cinco años, en ambos casos serán contados a partir del día siguiente en que se hubieren cometido las infracciones, pero si fuesen de carácter continuo a partir del momento en que hubieren cesado

Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su Artículo 74 señala que la prescripción para la imposición de sanciones por Faltas administrativas no graves será de tres años, y respecto a las Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años. En ambos casos, serán contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.

Sin embargo, dispone que en los procedimientos de Responsabilidad administrativa, no podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justi-

ficada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia.

3.2 Responsabilidad Resarcitoria

El procedimiento para el fincamiento de Responsabilidades resarcitorias, resulta normalmente de la fiscalización de la Cuenta Pública; siendo la Cámara de Diputados quien cuenta con la atribución de fiscalizarla a través de la Auditoría Superior de la Federación, quien a su vez, ostenta las facultades constitucionales y legales que contienen el fincamiento de Responsabilidades resarcitorias.

La fiscalización de la Cuenta Pública incluye a todos los recursos federales respecto a la revisión de la gestión financiera de ingresos y egresos y el desempeño de los programas federales. Y en caso de existir irregularidades, pueden derivarse de ella los procedimientos para el fincamiento de Responsabilidades resarcitorias, por observaciones no solventadas.

Este tipo de Responsabilidad está orientado a la reparación, indemnización o el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causen a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos federales o entidades paraestatales federales; además de ser una figura jurídica propia e independiente de otras Responsabilidades.

Ahora bien, y previo a enfocarnos en las particularidades de este tipo de Responsabilidad, se hace importante situar esta figura jurídica en la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

En el texto constitucional anterior a la reforma en materia de combate a la corrupción, no se encuentra el término “resarcimiento” o “resarcitorio”, ya que esa facultad de la Auditoría Superior de la Federación, se establecía en el Artículo 79 fracción IV constitucional en los siguientes términos:

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes...

Es en la reforma de la anticorrupción en la que se introdujeron en la Carta Magna los términos “resarcimiento” y “resarcido”, como resultado de la acción de la Auditoría Superior de la Federación.

Así, en el Artículo 79 fracción II, sexto párrafo de la Constitución, se establece que la Auditoría Superior de la Federación informará semestralmente, entre otros,

los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

De la misma forma, el Artículo 109 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto derivado de la reforma anticorrupción, refiere la Responsabilidad resarcitoria y la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los siguientes términos:

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de Responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales...

De la anterior transcripción, y en consideración a la discusión del Dictamen realizado por las “COMISIONES UNIDAS DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA - Propuesta de modificaciones a diversos Artículos del Decreto, relativo a la discusión del Dictamen que contiene la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”,³⁵ se desprende que sí hay diferenciación entre la Responsabilidad resarcitoria y la administrativa, lo cual y a nuestro juicio, es recogido en el proyecto de dictamen de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que en su Artículo 38 apartado A, fracción II, divide sin lugar a dudas la Responsabilidad administrativa grave de la Responsabilidad resarcitoria, como se desprende de su transcripción:

Artículo 38.- Las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas conocerán de:

A) Los procedimientos y resoluciones a que se refiere el Artículo 4 de esta Ley, con las siguientes facultades:

...II. Impondrán sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves; con independencia de otro tipo de Responsabilidades. Así como fincar a los responsables el pago de las cantidades por concepto de Responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales...

³⁵ http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-06-14-1/assets/documentos/Anexo_Propuestas_Modificacion_14062016.pdf.

De tal manera, que de acuerdo al Artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (DOF 18-06-2010) señalaba, que el objeto del fincamiento de Responsabilidades resarcitorias consiste en resarcir el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a la Hacienda Pública Federal, o en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

3.3 Fundamento Legal

El Artículo 15 fracción XVI de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (DOF 18-06-2010), establecía que una de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación es el determinar los daños o perjuicios que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

Para cumplir con dicha atribución, el ente fiscalizador substancia y resuelve el procedimiento para el fincamiento de las Responsabilidades resarcitorias por las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal.

En ese orden de ideas, el entonces Artículo 50 de la Ley en cita, estipulaba que estarán incurriendo en Responsabilidad los servidores públicos, particulares, personas físicas o morales que, por actos u omisiones causen un daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal o, en su caso al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

En el caso de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, estos incurrirán en Responsabilidad cuando, al revisar la Cuenta Pública, no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de información en los casos previstos en la normativa.

Por su parte, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (DOF 27-04-2016) en el Artículo 16 fracción XLI, señalaba que tiene entre sus atribuciones, dictaminar la no solventación de los pliegos de observaciones e integrar el expediente técnico determinando en cantidad líquida, el monto de los daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal precisando la presunta Responsabilidad de los infractores, a fin de que se instruya el procedimiento para el fincamiento de Responsabilidades resarcitorias y participar en la sustanciación de dicho procedimiento.

A su vez, en los Artículos 34 fracción V y 35 fracción III, del citado Reglamento, se indica que la Auditoría Superior de la Federación, instruirá los procedimientos para el fincamiento de las Responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos o personas físicas o morales.

Es de mencionarse que con las reformas de fecha 27 de mayo de 2015 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las del 18 de julio de 2016, referentes tanto, a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, como la creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, pasa a ser competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

3.4 Marco Conceptual (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el DOF el 18-06-2010)

En atención con los criterios generales para la fiscalización superior de la Cuenta Pública, contenidos en la normativa para la fiscalización superior de la Auditoría Superior de la Federación, en los casos de que los resultados de las auditorías que realiza el ente de fiscalización superior presenten observaciones, la Auditoría Superior de la Federación está facultada para promover diferentes tipos de acciones, consistentes en instrumentos jurídicos emitidos ante las entidades fiscalizadas o autoridades competentes, pudiendo ser éstas: recomendaciones; recomendaciones al desempeño, solicitudes de aclaración, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, pliegos de observaciones, promociones de Responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos, denuncias de juicio político, y multas.

3.5 Procedimiento y etapas del fincamiento de Responsabilidades resarcitorias

Mediante los pliegos de observaciones se:

- a) Comunica al ente fiscalizado, las observaciones de auditorías;
- b) Señalan a los presuntos responsables;
- c) Determina la presunta Responsabilidad en cantidad líquida y,
- d) Otorga al ente fiscalizado 30 días hábiles para solventar observaciones.

Estos se promueven a las entidades fiscalizadas, cuando las observaciones derivadas de la fiscalización superior, pudieran implicar presuntos daños o perjuicios estimables en dinero al erario federal; sin embargo, en los casos en que la irregularidad detectada no exceda de cien veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en la fecha en que se cometa la infracción, no se formulara el Pliego de Observaciones respectivo, sin perjuicio de las acciones que se promuevan ante las instancias de control competentes para el fincamiento de Responsabilidades administrativas sancionatorias.

Los Pliegos de Observaciones una vez de notificados a las entidades fiscalizadas, estas deberán de solventarlos ante la Auditoría Superior de la Federación dentro de un plazo improrrogable de 30 días hábiles, en caso contrario, el ente de fiscalización federal iniciará el procedimiento para el fincamiento de Responsabilidades resarcitorias y solicitará la intervención de las instancias de control competentes para que, en el ámbito de su competencia, investiguen e inicien el procedimiento sancionatorio por los actos u omisiones de los servidores públicos de las entidades fiscalizadas.

Del párrafo antes citado, se desprende que el fincamiento de Responsabilidades resarcitorias es instrumentado cuando la entidad fiscalizada no solventa o lo hace en forma parcial un Pliego de Observaciones.

A su vez, cuando las instancias de control competentes cuenten con la información de las auditorías practicadas, deben comunicar a la Auditoría Superior de la Federación dentro de los 30 días hábiles siguientes sobre la procedencia de iniciar el procedimiento administrativo de Responsabilidades.

En este contexto, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece como ya fue señalado, que el objeto de un fincamiento de Responsabilidades resarcitorias consiste en subsanar el monto de los daños y perjuicios, estimables en dinero, que se hayan causado a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

La misma ley señala que, para obtener indemnizaciones y sanciones pecuniarias, se constituirán en primer término a los servidores públicos que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos.

En estricto apego a sus facultades, la Auditoría Superior de la Federación finca a los servidores públicos o a los particulares responsables, persona física o moral, el pliego definitivo de Responsabilidades en el que se determina

la indemnización correspondiente (resarcimiento), la cual deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios, o ambos, estimables en dinero, que afecten la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, y su cobro queda a cargo de la Tesorería de la Federación mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Por su parte, en el marco rector de la Auditoría Superior de la Federación, para el inicio del procedimiento resarcitorio debe elaborarse el Dictamen Técnico de no solventación de un Pliego de Observaciones derivado de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública con las evidencias y la presunta Responsabilidad resarcitoria de los infractores.

Dicho Dictamen Técnico de no solventación de un Pliego de Observaciones en esencia contiene:

- a) La determinación de irregularidades no solventadas y presuntos responsables (con soporte en el expediente técnico) y,
- b) Detona el procedimiento para fincamiento de Responsabilidades resarcitorias.

En el procedimiento resarcitorio, las Direcciones Generales de Responsabilidades y de Responsabilidades a los Recursos Federales en Estados y Municipios realizan las actividades siguientes:

- a) Reciben y analizan el Expediente Técnico;
- b) Inician el Procedimiento Resarcitorio;
- c) Efectúan la audiencia;
- d) Realizan el cierre de instrucción;
- e) Elaboran la resolución que, en su caso, puede ser:
 - Existencia de Responsabilidad (Pliego Definitivo de Responsabilidades);
 - Abstención de Sanción;
 - Inexistencia de Responsabilidad; o
 - Sobreseimiento.
- f) Notifican la resolución correspondiente.

Es importante mencionar, que el fincamiento de una Responsabilidad resarcitoria, se inicia siempre y cuando se cuente con el Dictamen Técnico y Expediente Técnico de la no solventación del Pliego de Observaciones debidamente elaborados por las Direcciones Generales de Auditoría, es decir, cuando exista una relación lógica y patente con los hechos que se imputan a los presuntos infractores.

Cuando la Unidad competente determina que el Pliego de Observaciones no se solventa, solicita a la Dirección correspondiente su devolución con la documentación que se haya generado con motivo de su formulación, para su integración en el Expediente Técnico.

Posteriormente, la Dirección responsable deberá instituir y resolver el fincamiento de Responsabilidad resarcitoria y, en su caso, fincar el Pliego Definitivo de Responsabilidades.

Las Direcciones Generales de Auditoría son las responsables de elaborar y suscribir el Dictamen Técnico bajo la supervisión técnico-jurídica de la Dirección General de Control y Seguimiento de las Acciones Promovidas.

3.6 Sanciones

Son las determinadas por el Artículo 65 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación,³⁶ como multas y sanciones resarcitorias, mismas que serán fijadas por la Auditoría Superior de la Federación en cantidad líquida y tendrán el carácter de créditos fiscales.

El importe recuperado mediante las sanciones resarcitorias, se entregará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las tesorerías de las fiscalizadas como disponibilidades que podrán de acuerdo a lo señalado en el Artículo 67 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, ejercer conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Por su parte, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación vigente en el Artículo 67 fracción I refiere que al detectar irregularidades en donde se presume la existencia de responsabilidades a cargo de servidores públicos o particulares, la Auditoría Superior de la Federación, promoverá ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la imposición de sanciones a los servidores públicos por faltas administrativas consideradas como graves, las cuales a su vez, se contienen en su Artículo 78, siendo estas:

³⁶ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (DOF 18-junio-2010), consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

- I. Suspensión del empleo cargo o comisión;
- II. Destitución del empleo, cargo o comisión;
- III. Sanción económica, la cual podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios económicos generados, y
- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, la cual podrá ser de uno a diez años si el monto de la afectación no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y de diez a veinte años si el monto excede de dicho límite.

Y de acuerdo al Artículo 79, segundo párrafo, el pago de una indemnización; si se provocaron daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

3.7 De la Prescripción

Por cuanto hace a la prescripción, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación³⁷ menciona las siguientes:

Artículo 31 segundo párrafo.

...Los pliegos de observaciones y las promociones de Responsabilidad administrativa sancionatoria, deberán formularse o emitirse durante los siguientes 160 días hábiles posteriores a la presentación del Informe del Resultado con la finalidad de evitar la prescripción de las acciones legales correspondientes”.

Artículo 73.

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar Responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este Título prescribirán en cinco años.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la Responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo.

En todos los casos, la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al notificarse el inicio del procedimiento establecido en el Artículo 57 de esta Ley.

Por su parte, el Artículo 78 de La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación vigente, señala que tratándose de faltas administrativas graves, la acción prescribirá en siete años.

³⁷ Ibidem.

3.8 Recursos

Las resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación pueden ser impugnadas mediante:

- **Recurso de Reconsideración.**- Las resoluciones en las que se emitan sanciones derivadas de la Auditoría Superior de la Federación, son impugnables optativamente por las entidades fiscalizadas, por los servidores públicos afectados, particulares, personas físicas o morales, ante el propio ente superior de fiscalización, y deberá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la sanción o la resolución recurrida o de ambos (Artículo 69 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación)³⁸ o bien mediante el;
- **Juicio de Nulidad.**- Ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa (en la actualidad Tribunal Federal de Justicia Administrativa).

Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, respecto de faltas administrativas graves señala como medios de impugnación los siguientes:

Artículo 215, el recurso de la apelación, ante el Tribunal que emitió la resolución;

Artículo 220, De la Revisión, respecto a resoluciones definitivas dictadas por el Tribunal, y que podrán ser impugnadas por la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control o la Auditoría Superior de la Federación, y este recurso se sujetará a lo establecido en la Ley de Amparo.

3.9 Efectos jurídicos respecto de la Responsabilidad Resarcitoria

Como ya fue asentado, incurren en este tipo de Responsabilidad, los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales que por sus acciones u omisiones, causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos federales o entidades paraestatales federales.

Por lo tanto, los efectos jurídicos derivados de esta Responsabilidad, serán la reparación, indemnización o el resarcimiento a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos federales o entidades paraestatales federales, respecto del monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado; además de otras Responsabilidades que pudieran derivarse, reiterando, que este tipo de Responsabilidad es una figura jurídica propia e independiente.

³⁸ Ibidem.

Tipos de Responsabilidades

1. Directa, en los servidores públicos o personas físicas o morales que hayan ejecutado por sí mismas los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado;
2. Subsidiariamente, 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, y
3. Solidaria, con los servidores públicos, los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una Responsabilidad resarcitoria.

En tal virtud, y derivado del estudio realizado, se desprende que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁹ previo a la reforma en materia de combate a la corrupción en su Artículo 79 fracción IV se establecía lo siguiente:

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras Responsabilidades; promover las acciones de Responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

Es el caso, que a partir de la reforma constitucional del 26 de mayo de 2015, en materia de anticorrupción en el Artículo 79 fracción II, séptimo párrafo se establece el término “resarcido”:

La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

³⁹ http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf.

Y en su Artículo 109 fracción IV, respecto a la competencia de los tribunales de justicia administrativa, se localiza el término “resarcimiento” como consecuencia de auditorías practicadas por el Ente Federal de Fiscalización Superior, en donde se haya ocasionado daños y perjuicios a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales.

Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de Responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales...

De igual manera en el proyecto de dictamen de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,⁴⁰ se abordan dichos términos de acuerdo a lo señalado en el:

Artículo 38. Las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas conocerán de:

Los procedimientos y resoluciones a que se refiere el Artículo 4 de esta Ley, con las siguientes facultades:

II. Impondrán sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves; con independencia de otro tipo de Responsabilidades. Así como fincar a los responsables el pago de las cantidades por concepto de Responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales, locales o municipales...

De lo transcrito, se demuestra la existencia de la distinción entre la Responsabilidad resarcitoria y la Responsabilidad administrativa, lo que desde nuestro punto de vista es recogido que en el Artículo precedente, en donde se individualizan estos dos tipos de Responsabilidades.

40 Gaceta Parlamentaria, Año XIX, Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 16 de junio de 2016, Número 4554-I, Minutas Con proyecto de decreto, por el que se expiden las Leyes General del Sistema Nacional Anticorrupción, General de Responsabilidades Administrativas, y Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Capítulo IV

Propuesta para regular las sanciones que se impondrán a los servidores públicos que cometan faltas administrativas graves

4.1 Sanciones administrativas.

El problema jurídico que se detecta

Si como resultado de la función de fiscalización realizada por la Auditoría Superior de la Federación, se detectan irregularidades que permitan suponer la existencia de faltas administrativas graves en donde se determinen la presencia de daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos a cargo de algún funcionario público, procederá a integrar el informe de presunta Responsabilidad administrativa anexando el pliego de observaciones que no fueron solventadas, y promoverá ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa la imposición de sanciones que correspondan, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En este supuesto, el Tribunal determinará que el servidor público resarza el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a la Hacienda Pública Federal o en su caso, al patrimonio de los entes públicos de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 68 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ahora bien, por lo que se refiere a lo dispuesto en el Artículo 79 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en relación a los beneficios económicos que se hayan generado por la comisión de faltas administrativas graves, el Tribunal impondrá al servidor público responsable *sanción económica, la que no podrá ser menor o igual a los beneficios económicos obtenidos y podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos*; sin embargo, y desde nuestro punto de vista, el problema se constriñe en que se deja al libre arbitrio del juzgador la imposición del monto de la sanción económica, que puede ir en un rango que va desde un peso más del monto de los beneficios obtenidos y hasta el doble de estos.

Derivado del análisis de este precepto legal, se considera que se vulnera el principio de legalidad toda vez, que no se establece bajo qué condiciones la sanción económica impuesta por el Tribunal será de un peso más de los beneficios obtenidos o en qué condiciones dicha sanción será del doble de los beneficios obtenidos. En este sentido, resulta indispensable otorgar certeza jurídica al servidor público que haya cometido la falta administrativa considerada como grave.

Por lo anterior, se considera importante que los Artículos 78 y 79 sean explícitos en cuanto a los supuestos específicos que llevarán a un extremo de la sanción o al otro.

4.2 Propuestas de modificación a la Ley General de Responsabilidades Administrativas

El Artículo 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, determina las sanciones administrativas que impondrá el Tribunal a los servidores públicos derivados de la comisión de faltas administrativas graves, mismas que van desde la suspensión del empleo hasta la inhabilitación.

Se considera que lo contenido en dicho precepto vulnera el principio de certeza jurídica respecto del servidor público que comete la falta administrativa grave, en virtud de que como ya fue asentado, se deja al libre arbitrio del juzgador el imponer más de una sanción ante la comisión de una falta administrativa grave, es decir; el juzgador puede imponer una sanción económica además de una suspensión del cargo y también una inhabilitación para un mismo caso de falta administrativa grave cometida por el servidor público.

Lo anterior podría caer en el supuesto de que el juzgador tenga una mala impresión del servidor público o incluso que dependa del estado de ánimo en que se encuentre para el caso de la determinación de la sanción administrativa.

En este sentido, se sugiere que el citado Artículo sea explícito en cuanto a las condiciones que se deben cumplir para que el juzgador imponga una u otra sanción ante la falta administrativa grave cometida por el servidor público.

- Por lo que se emite la siguiente propuesta:

Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

- I. Si con la comisión de la falta administrativa grave no se afectó directamente a personas o instituciones, la sanción será la suspensión del empleo, cargo o comisión;

- II. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectó directamente a las personas sin que hayan sido vulnerados sus derechos fundamentales o si afecto a las instituciones, la sanción será la suspensión del empleo cargo o comisión;
- III. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectaron los derechos fundamentales de las personas o instituciones, la sanción será la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.

En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

En el mismo sentido, se propone la siguiente modificación al Artículo 79:

Artículo 79. En el caso de que la falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el Artículo 52 de esta Ley, se le impondrá sanción económica que consistirá en:

- I. Si con la comisión de la falta administrativa grave no se afectó directamente a personas o instituciones, la sanción económica será igual al monto de los beneficios obtenidos.
- II. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectó directamente a personas sin que hayan sido vulnerados sus derechos fundamentales, o a las instituciones, la sanción económica será igual al monto de los beneficios obtenidos más un tanto de la mitad de éstos.
- III. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectaron los derechos fundamentales de personas, o a las instituciones, la sanción económica será de hasta dos tantos de los beneficios obtenidos.

El Tribunal determinará el pago de una indemnización cuando, la falta administrativa grave a que se refiere el párrafo anterior provocó daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables.

Derivado de lo expuesto, se presenta como anexo “B”, el Proyecto de Iniciativa de Ley para realizar las modificaciones legales a los preceptos aludidos.

4.3 Efectos Jurídicos

Con la iniciativa de modificación prevista, el funcionario público que haya cometido una falta administrativa considerada por la ley como grave, tendrá:

En primer lugar, la certeza jurídica de la(s) consecuencia(s) producto de su conducta irregular;

En segundo lugar, la precisión respecto de la imposición de la(s) sanción(es) impuestas por los Tribunales competentes, mismas que serán realizadas de manera objetiva, ya que el juzgador estará acotado a lo establecido en la ley y,

En tercer lugar, tanto el Estado como la sociedad tendrán la certeza y garantía de que los funcionarios públicos que realicen conductas irregulares manejen o apliquen indebidamente fondos o recursos federales; tendrán la sanción que les corresponda, evitando con ello, la impunidad de estos servidores públicos.

Capítulo V

Sistema Nacional Anticorrupción

Para su funcionamiento, contará con un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana, que se coordinarán entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad pública; para lo cual, se emitieron las leyes secundarias en las que se establecen las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del dictamen anticorrupción.

Enfatizándose en cinco rubros que se consideran como de mayor importancia de la Reforma Constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción:

1. El establecimiento el Sistema Nacional Anticorrupción;
2. El fortalecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción;
3. La modernización del esquema de justicia administrativa;
4. El incremento en la correlación entre los Poderes Públicos para combatir la corrupción y
5. El diseño para la legislación secundaria del nuevo marco constitucional.

En este contexto, tenemos que tanto la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción como la Ley General de Responsabilidades Administrativas se consolidan como pilares normativos sobre los que se sustentará el combate a la corrupción.

Por su parte, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación cuyo objetivo es la regulación, organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación, será apoyada por la demás normatividad que disciplina la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Señalando que dicha Ley fue publicada el 18 de julio del 2016 y establece como objetivo principal reglamentar los Artículos 73, fracción XXIV, 74, fracciones II y VI y 79, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revisión y fiscalización de:

- I. La Cuenta Pública;
- II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;
- III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y
- IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratos por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

Para estos efectos, la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios entre otras operaciones.

Adicionalmente, la Ley en cita establece la organización de la Auditoría Superior de la Federación, sus atribuciones; incluyendo aquéllas para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de la propia ley y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados.

Entre las atribuciones establecidas en la ley que rige al ente superior de fiscalización, se encuentra la imposición de multas (cumpliendo con el procedimiento ordenado en la misma); además de lo anterior, se establecen como obligaciones para dicha entidad como son la entrega del Informe General y su análisis, los informes individuales, las acciones y recomendaciones derivadas de la fiscalización.

5.1 Principales puntos a considerar en la Ley General de Responsabilidades Administrativas

1. Definición de consecuencias administrativas y penales de la corrupción. Ya que establece la distinción y sanción entre faltas administrativas gra-

- ves y no graves cometidas por servidores públicos, siendo las faltas administrativas graves materia del procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa por supuestos actos de corrupción.
2. Establecimiento de la independencia de las autoridades en materia de Responsabilidades; la investigadora, la sustanciadora y la resolutora que deberán ser independientes entre sí, recayendo la clasificación de las faltas como graves y no graves en la autoridad investigadora.
 3. Integración del Comité de Participación Ciudadana, formado por diversos académicos y miembros distinguidos de la sociedad civil, cuyo propósito es representar a la ciudadanía y dar seguimiento a los acuerdos del Comité Coordinador.
 4. Obligación en la presentación de:
 - a) declaración de intereses;
 - b) la constancia de presentación de declaración fiscal y
 - c) la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos, respaldando con ello, mejores prácticas en el rubro de la transparencia.
 5. Determinación de los conceptos denominados como faltas administrativas graves y no graves, así como los recursos que se tienen en materia de impugnación; el procedimiento de Responsabilidad administrativa y el procedimiento de Responsabilidad que corresponda al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas.
 6. Utilización de un registro nacional de servidores públicos sancionados con lo que se podrá prevenir que entren al servicio público ex-servidores que hayan sido sancionados tratando con ello de evitar conductas propensas a la corrupción.
 7. Establecimiento del procedimiento para sancionar a particulares sean personas físicas o morales por conductas corruptas, dado que la corrupción, no es circunscrita únicamente en el sector público, también y con frecuencia se encuentra en el ámbito privado, propiciando, conspirando o participando en actos de corrupción que les benefician.
 8. Instauración en esta Ley de la facilidad para denunciar actos de corrupción, a través de un sistema que permitirá hacer visibles los actos irregulares en los que participen servidores públicos o personas físicas o morales del sector privado, contando con la estructura necesaria y el fácil acceso a los medios que se establezcan para dicho efecto.

9. Otorgamiento de autonomía, en materia de sanciones, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos, para dictar sus fallos con el objetivo de sancionar a los servidores públicos de los tres poderes y órganos constitucionales autónomos de la Federación y, en su caso, de las entidades federativas y municipios.
10. Determinación de las competencias para las instancias de: investigación, calificación y sustanciación de las faltas administrativas. Así como en la resolución del procedimiento de Responsabilidad administrativa y ejecución de sanciones, respecto a las Secretarías y Órganos Internos de Control.

Conclusiones

Primera. La Responsabilidad resarcitoria es un procedimiento mediante el cual el Estado constriñe a los servidores públicos a cumplir y reparar los daños y perjuicios causados por sus conductas irregulares a la Hacienda Pública o patrimonio de las entidades, permitiéndole al Estado obtener la reparación económica por los daños ocasionados.

Segunda. La Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece como sanciones: la amonestación, la suspensión, la inhabilitación, la económica, etc., entonces, si esta última se impusiera con motivo del procedimiento de Responsabilidad administrativa; el cual como se señaló, es independiente pero sin embargo pudiera coexistir; resultaría en una sanción doblemente gravosa, pues entonces, el servidor público tendría que soportar dos cargas económicas por una misma conducta. Por lo cual y desde mi punto de vista, se considera esta doble sanción pecuniaria como un problema de técnica legislativa.

Independientemente de que se deja al libre arbitrio del juzgador la imposición del monto de la sanción económica, incumpliendo entonces con los principios de honradez e imparcialidad, ya que de acuerdo a la Ley mencionada, la sanción puede ir en un rango que va desde un peso más del monto de los beneficios obtenidos y hasta el doble de estos.

Tercera. La Ley General de Responsabilidades Administrativas conceptualiza y enumera las faltas administrativas consideradas como graves en que pudieran incurrir los servidores públicos; mismas conductas y conceptualizaciones, que se encuentran determinadas en su mayoría por el Código Penal Federal, lo cual resulta confuso. Debido a que con ello se pudiera provocar un desvío a la jurisdicción administrativa de supuestos claramente delictivos, por lo que se cree pertinente la definición de términos entre el daño y la sanción, entre lo administrativo y lo penal; ya que pareciera una coexistencia entre la legislación administrativa y la penal.

Cuarta. De lo anterior, surge la duda jurídica respecto a cuándo una falta grave va a corresponder al derecho administrativo o al penal y quién determinará en su caso, la dualidad entre el derecho administrativo y el penal o la jurisdicción para establecer si el autor de la conducta irregular deberá ser procesado penalmente o sancionado administrativamente, esto es, sujetarlo a las faltas administrativas graves de los servidores públicos establecidas en el Capítulo II de la Ley General de Responsabilidades Administrativas o denunciarlo con base en lo dispuesto por el Título Decimo “Delitos por hechos de corrupción”, Capítulo I, del Código Penal Federal, en donde la pena sería la privación de la libertad además de las multas y sanciones correspondientes.

Quinta. Debido a que los tipos penales descritos en el Anexo “A” son iguales a los enunciados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se sugiere evitar la conceptualización existente entre las figuras jurídicas de índole administrativo y las de materia penal; ya que en la práctica jurídica, pudiera argumentarse en favor del presunto responsable, lo previsto en los principios jurídicos NON BIS IN IDEM, y de Legalidad. (Lo cual, podrá validarse o desvirtuarse, en las resoluciones que emitan en un futuro, los Juzgados de Distrito o Tribunales en materia Administrativa, una vez de presentarse asuntos de esta índole).

Sexta. Por tal motivo, se prevé necesaria la definición de fronteras entre el daño y la sanción administrativa; entre lo administrativo y lo penal. Es decir, que las sanciones no consideradas como graves sean relativas al ámbito administrativo y las sanciones consideradas como graves, sean relativas al ámbito penal, ya que por la coexistencia de términos iguales en distintos órdenes jurídicos, podría prestarse a la confusión legal o en la práctica abonar a más lagunas jurídicas, mismas, que seguramente podrán permitir mayor impunidad por ser confusas y sofisticadas, ya que al parecer existe un desvío a la jurisdicción administrativa de supuestos claramente delictivos.

Séptima. Propuesta de modificación a los Artículos 78 y 79 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas para determinar, de manera específica, la aplicación de las sanciones correspondientes; procurando con ello la objetividad, honradez e imparcialidad, principios que deben cumplir los juzgadores al momento de imponer una u otra sanción ante la falta administrativa grave cometida por el servidor público.

Anexo A

Clasificación de faltas consideradas como graves por la ley general de responsabilidades administrativas y tipos con la misma denominación determinados en el código penal federal

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Código Penal Federal
Capítulo II De las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos	Título Décimo Delitos por hechos de corrupción
Artículo 52. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.	Artículo 222. Cometén el delito de cohecho : I. El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; II. El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el Artículo 212 de este Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión, y III. El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite: a. La asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo; b. El otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales. Se aplicará la misma pena a cualquier persona que gestione, solicite a nombre o en representación del legislador federal las asignaciones de recursos u otorgamiento de contratos a que se refieren los incisos a) y b) de este Artículo.

Continúa ...

Umbral de las responsabilidades administrativas
frente al Sistema Nacional Anticorrupción

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Código Penal Federal
	<p>Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.</p> <p>En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.</p>
<p>Artículo 53. Cometerá peculado el servidor público que autorice, solicite o realice actos para el uso o apropiación para sí o para las personas a las que se refiere el Artículo anterior, de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.</p>	<p>Artículo 223. Comete el delito de peculado:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa; II. El servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el Artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona; III. Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el Artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades, y IV. Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Continúa ...

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Código Penal Federal
	<p>Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.</p> <p>Cuando los recursos materia del peculado sean aportaciones federales para los fines de seguridad pública se aplicará hasta un tercio más de las penas señaladas en los párrafos anteriores.</p>
<p>Artículo 55. Incurrirá en utilización indebida de información el servidor público que adquiera para sí o para las personas a que se refiere el Artículo 52 de esta Ley, bienes inmuebles, muebles y valores que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, así como obtener cualquier ventaja o beneficio privado, como resultado de información privilegiada de la cual haya tenido conocimiento.</p>	<p>Artículo 220. Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:</p> <p>...</p> <p>II. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.</p> <p>Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este Artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este Artículo exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.</p>

Continúa ...

Umbral de las responsabilidades administrativas
frente al Sistema Nacional Anticorrupción

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Código Penal Federal
	<p>Artículo 225.- Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:</p> <p>...</p> <p>XXVIII.- Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una carpeta de investigación o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean reservados o confidenciales;</p>
<p>Artículo 57. Incurrirá en abuso de funciones el servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el Artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público.</p>	<p>Artículo 220. Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:</p> <p>I. El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;</p> <p>II. El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.</p> <p>Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este Artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este Artículo exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.</p>

Continúa ...

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Código Penal Federal
<p>Artículo 60. Incurrirá en enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés el servidor público que falte a la veracidad en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial o de intereses, que tenga como fin ocultar, respectivamente, el incremento en su patrimonio o el uso y disfrute de bienes o servicios que no sea explicable o justificable, o un Conflicto de Interés.</p>	<p>Artículo 224. Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.</p> <p>Para efectos del párrafo anterior, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos. No será enriquecimiento ilícito en caso de que el aumento del patrimonio sea producto de una conducta que encuadre en otra hipótesis del presente Título. En este caso se aplicará la hipótesis y la sanción correspondiente, sin que dé lugar al concurso de delitos.</p> <p>Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar.</p> <p>Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de dos años a catorce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.</p>
<p>Artículo 61. Cometerá tráfico de influencias el servidor público que utilice la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, para generar cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere el Artículo 52 de esta Ley.</p>	<p>Artículo 221. Comete el delito de tráfico de influencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las Responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y II. Cualquier persona que promueve la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.

Continúa ...

Umbral de las responsabilidades administrativas
frente al Sistema Nacional Anticorrupción

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Código Penal Federal
Artículo 63. Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.	<p>III. El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del Artículo 220 de este Código.</p> <p>IV. Al particular que, sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro.</p> <p>Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Artículo 225. Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:</p> <p>I.- ...</p> <p>V.- No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello;</p> <p>...</p> <p>XVI. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las resoluciones judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;</p>

Continúa ...

Ley General de Responsabilidades Administrativas	Código Penal Federal
<p>Artículo 64. Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las Faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Realicen cualquier acto que simule conductas no graves durante la investigación de actos u omisiones calificados como graves en la presente Ley y demás disposiciones aplicables; II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una Falta administrativa grave, Faltas de particulares o un acto de corrupción, y III. Revelen la identidad de un denunciante anónimo protegido bajo los preceptos establecidos en esta Ley. <p>Para efectos de la fracción anterior, los Servidores Públicos que denuncien una Falta administrativa grave o Faltas de particulares, o sean testigos en el procedimiento, podrán solicitar medidas de protección que resulten razonables. La solicitud deberá ser evaluada y atendida de manera oportuna por el Ente público donde presta sus servicios el denunciante.</p>	<p>Artículo 225. Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:</p> <p>I.- ...</p> <p>VIII.- Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;</p>

(Lo subrayado es propio).

Anexo B

Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman los artículos 78 y 79 de la ley general de responsabilidades administrativas

DIP. MARÍA GUADALUPE MURGUÍA GUTIÉRREZ.

Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

LXIII Legislatura.

Presente.

Los suscritos Diputados Federales de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en los Artículos 71 fracción II y 73 fracción XXIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los Artículos 6 numeral 1, fracción I, 77 numeral 1 y 78 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta H. Cámara de Diputados la presente *“Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman los Artículos 78 y 79 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas”*.

Por lo anterior, y a efecto de reunir los elementos exigidos por el numeral 1 del Artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados de este Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa se presenta en los siguientes términos:

- I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y argumentos que la sustentan.

Planteamiento:

El Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la Responsabilidad administrativa sancionatoria o disciplinaria en cuanto a sus alcances y limitaciones. Por otro lado, el Artículo 79 fracción II y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la figura jurídica denominada Responsabilidad resarcitoria. Estableciendo para ambas figuras jurídicas las leyes secundarias como lo son la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

De tal forma, es necesario resaltar que tanto la Responsabilidad administrativa sancionatoria o disciplinaria como la Responsabilidad resarcitoria, son de naturaleza administrativa, lo que denota un tratamiento legal evidentemente desigual, por lo que se considera incorrecto, por ser ambas de carácter administrativo pero de una especie diferente, esto es, el género es la Responsabilidad administrativa, mientras que la especie varía, al existir la Responsabilidad administrativa sancionatoria o disciplinaria y la Responsabilidad administrativa resarcitoria.

Es el caso que la Responsabilidad administrativa sancionatoria o disciplinaria busca sancionar la conducta irregular de un servidor público, mientras que la Responsabilidad administrativa resarcitoria, busca el resarcimiento o la indemnización para el Estado de un daño o perjuicio causados a la hacienda pública federal, como consecuencia de un acto irregular, además de que en ambos casos se trata de instrumentos jurídicos necesarios para combatir la corrupción, con la finalidad de salvaguardar el orden público e interés social.

El mismo sentido, se corre el riesgo de dejar al libre arbitrio del juzgador el tipo de sanción a imponer frente a una falta administrativa grave, pues los Artículos 78 y 79 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas tienen un catálogo de sanciones, sin embargo, no precisan en qué o cuáles circunstancias darían lugar a una u otra sanción.

Ante lo expuesto, al realizar un análisis de los tipos de sanciones establecidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se estarían identificando los casos en los cuáles el servidor público que cometa una falta administrativa grave sería sujeto de una u otra sanción.

Con lo anterior, se pretende otorgar certeza jurídica respecto a que sanción imponer y las causas que las motivaron, y no, que la o las sanciones que se impongan queden al criterio del juzgador; con lo cual, se pretende evitar la impunidad de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos.

Ya que las libertades e imprecisiones legales contenidas en las leyes, permiten que los servidores públicos a quienes se les ha impuesto una sanción, apelen a los recursos legales previstos en la legislación, mismos recursos que en un alto porcentaje benefician al infractor; por lo que se considera conveniente acotar la discrecionalidad de que disponen los juzgadores, especificando de manera más estricta la imposición de las sanciones en correspondencia con el grado del acto irregular cometido.

Objetivos:

1) La Responsabilidad resarcitoria, es un procedimiento mediante el cual, el Estado constriñe a los servidores públicos a cumplir y reparar los daños y perjuicios causados por sus conductas irregulares a la Hacienda Pública o patrimonio de las entidades, permitiéndole al Estado obtener la reparación económica por los daños ocasionados.

Sin embargo y en atención a la diversidad de sanciones administrativas para castigar al servidor público por su conducta irregular o incumplimiento, de acuerdo con la gravedad de la infracción como son, la amonestación, la suspensión, la inhabilitación, etc., entonces, la sanción económica que en su caso, se impusiera a éste, con motivo del procedimiento de Responsabilidad administrativa, el cual es independiente y sin embargo pudiera coexistir; resultaría doblemente gravosa la sanción impuesta, pues entonces, el servidor público tendría que soportar dos cargas económicas por una misma conducta. Por lo cual, se considera esta doble sanción pecuniaria como un problema de técnica legislativa.

2) Evitar que se deje al libre arbitrio de los juzgadores la imposición del monto de la sanción económica, que puede ir en un rango que va desde un peso más del monto de los beneficios obtenidos y hasta el doble de estos.

3) Con la propuesta de modificación a los Artículos 78 y 79 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se pretende la determinación específica para la aplicación de las sanciones correspondientes; con lo cual se procura la objetividad que deban cumplir los juzgadores al momento de imponer una u otra sanción ante la falta administrativa grave cometida por el servidor público.

4) Al realizar las reformas propuestas se consolida el marco de actuación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades Federativas.

De tal manera que al precisar la regulación de las figuras jurídicas de la “Responsabilidad administrativa sancionatoria o disciplinaria” y la “Responsabilidad resarcitoria”, reglamentadas la primera, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la segunda en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación cuyo procedimiento estará a cargo a partir del 19 de julio de 2017 del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas; se cree necesario determinar la naturaleza jurídica de ambas Responsabilidades y deban quedar perfectamente definidas en las leyes respectivas.

Como fue citado, al ser ambas Responsabilidades de naturaleza administrativa, debe fortalecerse el actuar del estado en su fincamiento, por lo que es necesario establecer para ambos tipos de Responsabilidad, la posibilidad de impugnar las resoluciones que en esta materia emitirá el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a fin de que por errores judiciales o por las imprecisiones legales ya referidas, no queden impunes conductas irregulares o bien que no se resarzan al Estado los daños y perjuicios de que sea objeto.

Con la regulación propuesta y ante la claridad legislativa, se podrán evitar fallos erróneos por parte de los juzgadores y sancionar adecuadamente a los servidores públicos que incurran en conductas irregulares consideradas como graves, y en su caso, lograr el resarcimiento que con tales conductas se haya causado al erario público, sin caer en ambigüedades ni duplicidades, lo que se traduciría en mayor seguridad y certeza jurídica, tanto para los servidores públicos como para las autoridades, y una mejor percepción social de lo que el Estado mexicano está haciendo en materia de combate a la corrupción y en materia de transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Con la propuesta que se presenta, se pretende garantizar el debido proceso para los servidores públicos que cometan una falta administrativa grave, pues las sanciones correspondientes a cada una de las faltas administrativas graves estarán determinadas de manera específica y se eliminará la subjetividad de los impartidores de justicia.

Con lo anterior, se estará atacando también el problema de la impunidad, figura sustancial de la que se queja la sociedad de este país, pues parece que si el servidor público tiene los recursos económicos y políticos suficientes, puede eximirse de la sanción correspondiente a su falta administrativa; en otras palabras, con la propuesta que se ostenta, se pretende garantizar que todos los servidores públicos que cometan una falta administrativa grave tendrán aparejada una sanción específica y determinada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Propuesta para regular las sanciones que se impondrán a los servidores públicos que cometan faltas administrativas graves

Sanciones administrativas (respecto de lo previsto en los Artículos 78 y 79 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas)

- Régimen jurídico concreto de las sanciones administrativas:

Como se ha visto anteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina a la calidad de servidor público siendo estos:

Artículo 108. Para los efectos de las Responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Párrafo reformado DOF 22-08-1996, 13-11-2007, 29-01-2016

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

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

**Párrafo reformado DOF 31-12-1994. Fe de erratas DOF 03-01-1995.
Reformado DOF 07-02-2014, 17-06-2014, 29-01-2016**

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este Artículo y para los efectos de sus Responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Párrafo reformado DOF 26-05-2015, 29-01-2016

Ley General de Responsabilidades Administrativas

(Publicada en el Diario Oficial de la federación el 18 de julio de 2016)

Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

- I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- II. Destitución del empleo, cargo o comisión;
- III. Sanción económica, y

- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la falta administrativa grave.

La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.

En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

Artículo 79. En el caso de que la falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el Artículo 52 de esta Ley, se le impondrá sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos. Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que se refiere el Artículo anterior.

El Tribunal determinará el pago de una indemnización cuando, la falta administrativa grave a que se refiere el párrafo anterior provocó daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables.

El problema jurídico que se detecta:

Si como resultado de la función de fiscalización realizada por la Auditoría Superior de la Federación, se detectan irregularidades que permitan suponer la existencia de faltas administrativas graves en donde se determinen la existencia de daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos a cargo de algún funcionario público, procederá a integrar el informe de presunta Responsabilidad administrativa anexando el pliego de observaciones que no fueron solventadas, y promoverá ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa la imposición de sanciones que correspondan, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En este supuesto el Tribunal, determinara que el servidor público resarza el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a la Hacienda Pública Federal o en su caso, al patrimonio de los entes públicos de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 68 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ahora bien, por lo que se refiere a lo dispuesto en el Artículo 79 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en relación a los beneficios económicos que se hayan generado por la comisión de faltas administrativas graves, el Tribunal impondrá al servidor público responsable *sanción económica, la que no podrá ser menor o igual a los beneficios económicos obtenidos y podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos*; sin embargo, y desde nuestro punto de vista, el problema se constriñe en que se deja al libre arbitrio del juzgador la imposición del monto de la sanción económica, que puede ir en un rango que va desde un peso más del monto de los beneficios obtenidos y hasta el doble de estos.

Derivado del análisis de este precepto legal, se considera que se vulnera el principio de legalidad ya que es indispensable el otorgar certeza jurídica al servidor público que haya cometido la falta administrativa considerada como grave, toda vez, que no se establece bajo qué condiciones la sanción económica impuesta por el Tribunal será de un peso más de los beneficios obtenidos o en qué condiciones dicha sanción será del doble de los beneficios obtenidos.

Por lo anterior, es que se considera importante que el Artículo 79 sea explícito en cuanto a los supuestos específicos que llevarán a un extremo de la sanción o al otro.

Propuestas de modificación a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Propuesta:

Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

- IV. Si con la comisión de la falta administrativa grave no se afectó directamente a personas o instituciones, la sanción será la suspensión del empleo, cargo o comisión;
- V. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectó directamente a las personas sin que hayan sido vulnerados sus derechos fundamentales o si afecto a las instituciones, la sanción será la suspensión del empleo cargo o comisión;

- VI. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectaron los derechos fundamentales de las personas o instituciones, la sanción será la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.

En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

Propuesta:

Artículo 79. En el caso de que la falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el Artículo 52 de esta Ley, se le impondrá sanción económica que consistirá en:

- IV. Si con la comisión de la falta administrativa grave no se afectó directamente a personas o instituciones, la sanción económica será igual al monto de los beneficios obtenidos.
- V. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectó directamente a personas sin que hayan sido vulnerados sus derechos fundamentales, o a las instituciones, la sanción económica será igual al monto de los beneficios obtenidos más un tanto de la mitad de éstos.
- VI. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectaron los derechos fundamentales de personas, o a las instituciones, la sanción económica será de hasta dos tantos de los beneficios obtenidos.

El Tribunal determinará el pago de una indemnización cuando, la falta administrativa grave a que se refiere el párrafo anterior provocó daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables.

Efectos Jurídicos

Con la iniciativa de modificación prevista, se prevé que el funcionario público que haya cometido una falta administrativa considerada por la ley como grave, tendrá:

En primer lugar, la certeza jurídica de la(s) consecuencia(s) producto de su conducta irregular;

En segundo lugar, la precisión respecto de la imposición de la(s) sanción(es) impuestas por los Tribunales competentes, mismas que serán realizadas de manera objetiva, ya que el juzgador estará acotado a lo establecido en la ley y,

En tercer lugar, tanto el Estado como la sociedad, tendrán la certeza y garantía de que los funcionarios públicos que realicen conductas irregulares, manejen o apliquen indebidamente fondos o recursos federales, tendrán la sanción que les corresponda, evitando con ello, la impunidad de estos servidores públicos.

Por lo anterior, la reforma que se propone se esquematiza de la siguiente forma:

Texto Vigente	Reforma propuesta
<p>Capítulo II Sanciones para los Servidores Públicos por Faltas Graves</p>	<p>Capítulo II Sanciones para los Servidores Públicos por Faltas Graves</p>
<p>Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:</p>	<p>Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:</p>
<p>I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;</p>	<p>I. Si con la comisión de la falta administrativa grave no se afectó directamente a personas o instituciones, la sanción será la suspensión del empleo, cargo o comisión;</p>
<p>II. Destitución del empleo, cargo o comisión;</p>	<p>II. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectó directamente a las personas sin que hayan sido vulnerados sus derechos fundamentales o si afecto a las instituciones, la sanción será la suspensión del empleo cargo o comisión;</p>
<p>III. Sanción económica, y</p>	
<p>IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.</p>	<p>III. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectaron los derechos fundamentales de las personas o instituciones, la sanción será la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.</p>
<p>A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la Falta administrativa grave.</p>	

Continúa ...

Umbral de las responsabilidades administrativas
frente al Sistema Nacional Anticorrupción

Texto Vigente	Reforma propuesta
La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.	La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.
En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.	En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.
Artículo 79. En el caso de que la Falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el Artículo 52 de esta Ley, se le impondrá sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos. Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que se refiere el Artículo anterior.	Artículo 79. En el caso de que la falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el Artículo 52 de esta Ley, se le impondrá sanción económica que consistirá en:
	I. Si con la comisión de la falta administrativa grave no se afectó directamente a personas o instituciones, la sanción económica será igual al monto de los beneficios obtenidos.
	II. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectó directamente a personas sin que hayan sido vulnerados sus derechos fundamentales, o a las instituciones, la sanción económica será igual al monto de los beneficios obtenidos más un tanto de la mitad de éstos.
	III. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectaron los derechos fundamentales de personas, o a las instituciones, la sanción económica será de hasta dos tantos de los beneficios obtenidos.
El Tribunal determinará el pago de una indemnización cuando, la Falta administrativa grave a que se refiere el párrafo anterior provocó daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables.	El Tribunal determinará el pago de una indemnización cuando, la falta administrativa grave a que se refiere el párrafo anterior provocó daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables.

Respecto al régimen de transitoriedad, se propone que el decreto entre en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

II. Fundamento legal de la iniciativa.

Esta iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que, a los suscritos, en su calidad de Diputados Federales de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, les confieren los Artículos 71 fracción II y 73 fracción XXIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los Artículos 6 numeral 1, fracción I, 77 numeral 1 y 78 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

III. Denominación del proyecto de ley.

La presente se denomina “INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 78 Y 79 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.”.

IV. Ordenamientos a modificar.

De la Ley General de Responsabilidades Administrativas:

- Artículo 78: Se reforman los numerales I, II y IV y se deroga el numeral III; y
- Artículo 79: Se reforma el primer párrafo; y se adicionan los numerales I, II y III.

V. Texto normativo propuesto.

Artículo Único. Se reforman Los Artículos 78 Y 79 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas para quedar como sigue:

Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

- I. Si con la comisión de la falta administrativa grave no se afectó directamente a personas o instituciones, la sanción será la suspensión del empleo, cargo o comisión;
- II. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectó directamente a las personas sin que hayan sido vulnerados sus derechos fundamentales o si afecto a las instituciones, la sanción será la suspensión del empleo cargo o comisión;

- III. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectaron los derechos fundamentales de las personas o instituciones, la sanción será la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.

En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

Artículo 79. En el caso de que la falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el Artículo 52 de esta Ley, se le impondrá sanción económica que consistirá en:

- I. Si con la comisión de la falta administrativa grave no se afectó directamente a personas o instituciones, la sanción económica será igual al monto de los beneficios obtenidos.
- II. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectó directamente a personas sin que hayan sido vulnerados sus derechos fundamentales, o a las instituciones, la sanción económica será igual al monto de los beneficios obtenidos más un tanto de la mitad de éstos.
- III. Si con la comisión de la falta administrativa grave se afectaron los derechos fundamentales de personas, o a las instituciones, la sanción económica será de hasta dos tantos de los beneficios obtenidos.

El Tribunal determinará el pago de una indemnización cuando, la falta administrativa grave a que se refiere el párrafo anterior provocó daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos. En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables.

VI. Artículo transitorio.

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en las oficinas de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación a los ___ días del ___ mes de ___ de 2017.

Fuentes de consulta

Doctrina

- Castro Estrada Álvaro, Responsabilidad Patrimonial del Estado, Editorial Porrúa, México 2016, cuarta edición, 554 págs.
- Gándara Ruiz Esparza Alberto. “Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”. Porrúa. México 2010, segunda edición, 313 págs.
- Gándara Ruiz Esparza Alberto, Derecho Disciplinario Mexicano, Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, Editorial Porrúa, México 2016, 197 págs.
- García Fernández, Dora, Metodología del Trabajo de Investigación., 6ª. edic., Trillas: Universidad Anáhuac, México, 2015, 96 págs.
- Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría., Toluca, Mex., junio 1994, 54 págs. Responsabilidades y Sanciones Administrativas de los Servidores Públicos.
- Haro Belchez Guillermo, El Régimen Disciplinario en la Función Pública (Experiencias Comparadas), (IAPEM. 1993), 186 págs.
- Romero Gudiño Alejandro, Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, INACIPE, México 2015, 616 págs.
- Valls Hernández Sergio y Matute González Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, tercera edic., Porrúa Ed., México 2011, pág. 310 págs.

Legislativa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017.
- Código Civil Federal; **Últimas reformas publicadas** en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2013.
- Código Penal Federal; **Última reforma publicada** en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2017.

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
- Ley de la Comisión Federal de Electricidad; Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.
- Ley de Petróleos Mexicanos; Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; publicada en la Gaceta del Gobierno de Toluca de Lerdo, el 11 de septiembre de 1990.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2015.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas; Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Directorios

Cámara de Diputados LXIII Legislatura

Mesa Directiva

- Dip. Edgar Romo García
Presidente
- Dip. Martha Sofía Tamayo Morales
Vicepresidenta
- Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar
Vicepresidente
- Dip. Arturo Santana Alfaro
Vicepresidente
- Dip. María Ávila Serna
Vicepresidenta
- Dip. Marco Antonio Aguilar Yunes
Secretario
- Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez
Secretaria
- Dip. Isaura Ivanova Pool Pech
Secretaria
- Dip. Andrés Fernández del Valle Laisequilla
Secretario
- Dip. Ernestina Godoy Ramos
Secretaria
- Dip. Verónica Delgadillo García
Secretaria
- Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla
Secretaria
- Dip. Ana Guadalupe Perea Santos
Secretaria

Junta de Coordinación Política

- Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza
Presidente y Coordinador
del Grupo Parlamentario PAN
- Dip. Carlos Iriarte Mercado
Coordinador del Grupo Parlamentario PRI
- Dip. Francisco Martínez Neri
Coordinador del Grupo Parlamentario PRD
- Dip. Jesús Sesma Suárez
Coordinador del Grupo Parlamentario PVEM
- Dip. Norma Rocío Nahle García
Coordinadora del Grupo Parlamentario
MORENA
- Dip. Macedonio Salomón Tamez Guajardo
Coordinador del Grupo Parlamentario MC
- Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
Coordinador del Grupo Parlamentario PANAL
- Dip. José Alfredo Ferreiro Velazco
Coordinador del Grupo Parlamentario PES

**Comisión de Vigilancia
de la Auditoría Superior
de la Federación**

Presidente

Dip. Luis Maldonado Venegas

Secretarios

Dip. Rafael Arturo Balcázar Narro
Dip. Marco Antonio Barranco Sánchez
Dip. Enrique Rojas Orozco
Dip. Ruth Noemí Tiscareño Agoitia
Dip. Eukid Castañón Herrera
Dip. Minerva Hernández Ramos
Dip. Jaime Mauricio Rojas Silva
Dip. Hugo Eduardo Martínez Padilla
Dip. Alicia Barrientos Pantoja
Dip. Maricela Contreras Julián
Dip. Emilio Enrique Salazar Farías
Dip. Claudia Sofía Corichi García
Dip. Francisco Javier Pinto Torres

Integrantes

Dip. Ricardo Ángel Barrientos Ríos
Dip. Pablo Bedolla López
Dip. Paloma Canales Suárez
Dip. Araceli Damián González
Dip. Aarón González Rojas
Dip. Gonzalo Guízar Valladares
Dip. Armando Alejandro Rivera Castillejos
Dip. María Guadalupe Cecilia Romero Castillo
Dip. Salomón Fernando Rosales Reyes
Dip. María Esther de Jesús Scherman Leaña
Dip. Víctor Manuel Silva Tejeda
Dip. María Monserrath Sobreyra Santos
Dip. María Luisa Sánchez Meza
Dip. Alma Carolina Viggiano Austria

Secretario técnico

Mtro. Isaac Rojkind Orleansky

**Unidad de Evaluación
y Control de la Comisión
de Vigilancia**

Titular

Dr. Alejandro Romero Gudiño

Directores

Mtro. Francisco Vega Rodríguez
Mtra. María del Carmen Lastra y Lastra
Dra. Guadalupe Blanca Leticia
Ocampo García de Alba

Secretario técnico

Dr. Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas

Compendio de investigaciones en materia de Administración Pública.

Se terminó de imprimir en el mes de febrero de 2018

en los talleres de D3 Ediciones SA de CV,

Avenida Lomas Verdes 2560-306,

Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.

Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural de 75 grs.



**COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF**

UEC



INNAP

**INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.**

