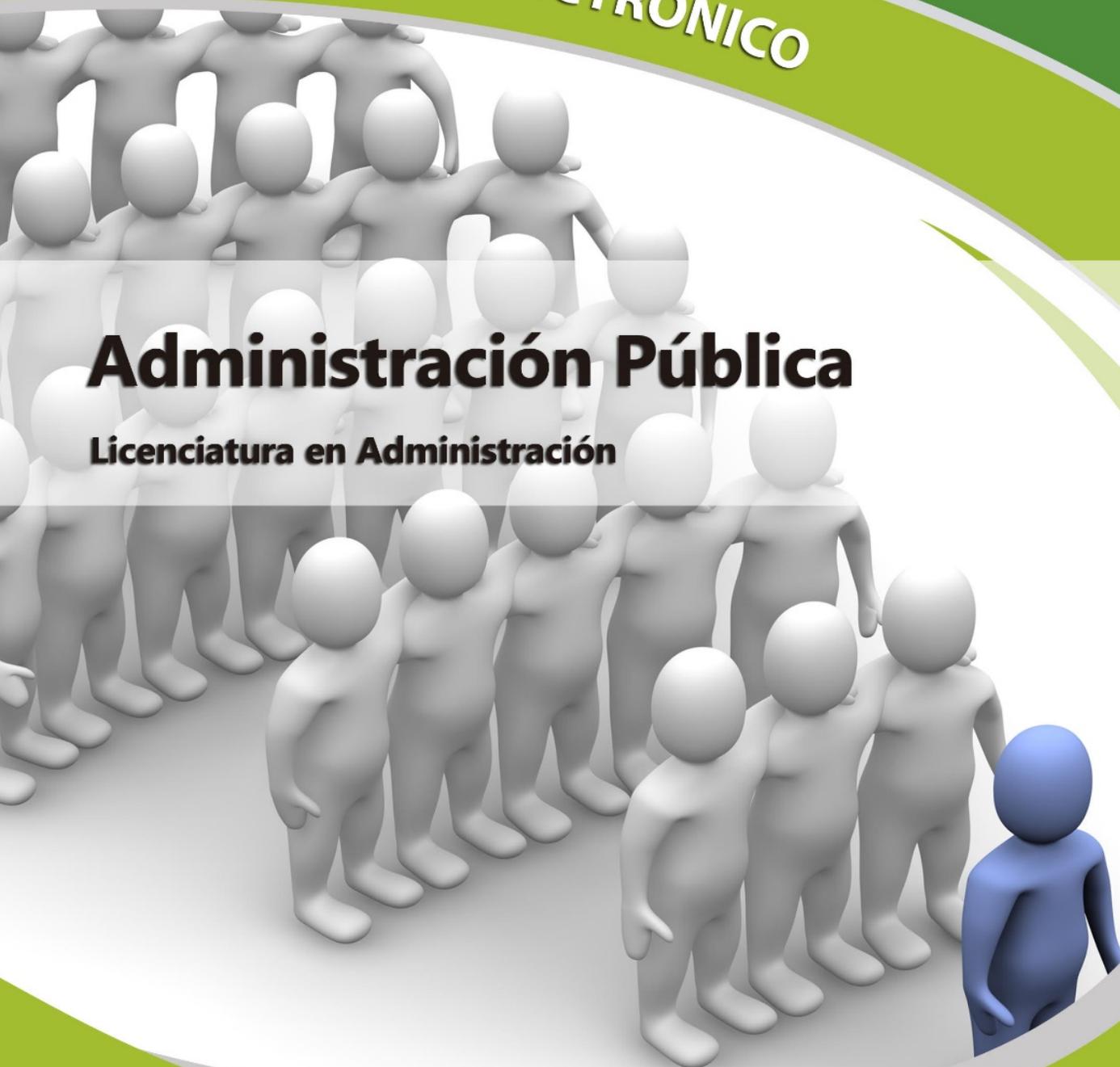




APUNTE ELECTRÓNICO

Administración Pública

Licenciatura en Administración





COLABORADORES

DIRECTOR DE LA FCA

Dr. Juan Alberto Adam Siade

SECRETARIO GENERAL

L.C. y E.F. Leonel Sebastián Chavarría

COORDINACIÓN GENERAL

Mtra. Gabriela Montero Montiel
Jefe de la División SUAyED-FCA-UNAM

COORDINACIÓN ACADÉMICA

Mtro. Francisco Hernández Mendoza
FCA-UNAM

COORDINACIÓN DE MULTIMEDIOS

L. A. Heber Javier Méndez Grajeda
FCA-UNAM

COAUTORES

Mtro. Joaquín Balula Jiménez

DISEÑO INSTRUCCIONAL

Lic. Melissa Michel Rogel

CORRECCIÓN DE ESTILO

Mtro. Carlos Rodolfo Rodríguez de Alba

DISEÑO DE PORTADAS

L.CG. Ricardo Alberto Báez Caballero

DISEÑO EDITORIAL

L.D. y C.V. Verónica Martínez Pérez



Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General



Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
Director

Dr. Armando Tomé González
Secretario General



Mtra. Gabriela Montero Montiel
Jefa del Centro de Educación a Distancia
y Gestión del Conocimiento

Administración Pública

Apunte electrónico

Edición: 23 octubre 2018.

D.R. © 2018 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, Ciudad de México.

Facultad de Contaduría y Administración
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria
Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México, Ciudad de México.

ISBN: en trámite
Plan de estudios 2012, actualizado 2016.

“Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales”

“Reservados todos los derechos bajo las normas internacionales. Se le otorga el acceso no exclusivo y no transferible para leer el texto de esta edición electrónica en la pantalla. Puede ser reproducido con fines no lucrativos, siempre y cuando no se mutile, se cite la fuente completa y su dirección electrónica; de otra forma, se requiere la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.”

Hecho en México



OBJETIVO GENERAL

Que el alumno comprenda los aspectos y características fundamentales de la administración pública, distinguiendo su forma de organización y los procesos sustantivos de la actividad gubernamental en nuestro país, a través del estudio de su legislación.

TEMARIO DETALLADO

	Horas
1. Introducción a la Administración Pública en México	10
2. La organización del sector público (Federal, Estatal, Municipal y Ciudad de México)	10
3. Los procesos de planeación en la administración pública	8
4. Integración y manejo de los recursos humanos en la administración pública	8
5. Integración y manejo de los recursos materiales y tecnológicos en la administración pública	8
6. Integración y manejo de los recursos financieros en la administración pública	10
7. El control y la fiscalización en la administración pública	10
TOTAL	64



INTRODUCCIÓN GENERAL

La administración pública es tan ancestral como la política, ambas intrínsecamente ligadas a los orígenes del Estado. A diferencia de la política, la administración pública es la encargada de ejecutar las acciones de gobierno del Estado. De ahí que el objetivo primordial de la administración pública sea lograr el bienestar común de la población. Por ello, la importancia del conjunto de organismos que conforman la administración pública, radica en cuidar y velar por los intereses de los ciudadanos a través de cinco razones de Estado, a saber: relaciones interiores, relaciones exteriores, defensa, hacienda pública y justicia.

A partir de la trascendencia de la administración pública en la vida socio-política del Estado, esta asignatura busca facilitar al alumno la comprensión de los principales aspectos, características, organización y funciones sustantivas de la actividad administrativa del gobierno, haciendo hincapié en el derecho administrativo como objeto de estudio de la administración pública, dado que los preceptos legales son la fuente principal de toda acción de gobierno y, por consiguiente, de la administración pública.

No obstante que esta asignatura pretende familiarizar a los estudiantes con la administración pública, es importante que se tengan presentes dos cosas: en primer lugar, los alumnos como ciudadanos (a través del contenido de la asignatura) podrán entender cómo es que opera la administración pública, tan fuertemente expuesta a la crítica, pero tan poco conocida; en segundo lugar, que desde el punto de vista logístico, la administración pública y la administración privada conllevan y comparten prácticas o procesos administrativos semejantes, por lo cual sus radios de acción en el campo laboral se verán enriquecidos con los conocimientos que adquieran en esta asignatura.



La asignatura de **Administración Pública** se compone de siete unidades de aprendizaje.

En la **primera unidad** se muestra el contexto general de la administración pública, la importancia que tiene en la logística del país, la ubicación que posee dentro del gobierno y la relación que mantiene con el Estado; asimismo, el alumno podrá revisar la evolución que ha tenido a lo largo de la historia y la manera en que influye el contexto internacional en su configuración orgánico-funcional; por otro lado, se estudiarán las funciones y facultades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

La **segunda unidad** aborda los niveles de gobierno en los que actúa la administración pública, cómo se organiza ésta a nivel federal, estatal, municipal y en la Ciudad de México. Considerando que cualquiera de los niveles anteriores se conforma de una administración pública centralizada y una paraestatal, y que en los niveles de gobierno existen órganos desconcentrados y figuras de coordinación (sectorización y gabinete), se revisará cómo se organizan sus funciones y actividades principales; por último, se estudiará de manera específica el gobierno de la Ciudad de México¹. Como se observa, las unidades 1 y 2 son los cimientos teórico-conceptuales para comprender mejor las ideas principales que construyen la administración pública y que, a la vez, permitirán al alumno comprender las siguientes unidades.

La **tercera unidad** repasa el tema de la planeación en la administración pública y los principios normativos que rigen dicha actividad, así como el papel que juegan el Estado, el poder ejecutivo federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la organización y ejecución de lo que se conoce como Plan Nacional de Desarrollo (PND). En esta unidad también repasaremos cómo nace el PND, sus objetivos,

¹ A partir de enero de 2017, se definirá la Constitución de la Ciudad de México, por lo que en este tema se revisará sólo la información actual del Distrito Federal.



estructura, configuración, naturaleza y contenido, así como su estructura y cómo se vincula con los planes de los diferentes niveles de gobierno. La importancia de revisar de manera específica el PND radica en que éste guía (entre otras cosas), las acciones de administración de los distintos recursos que permitirán el logro de las metas anuales, la ejecución de los programas y el cumplimiento del objetivo general de dicho plan. Vinculado a lo anterior, las siguientes 3 unidades plantean la revisión de los principales recursos de la administración pública.

En la **cuarta unidad** estudiaremos la forma en la que se integran y manejan los recursos humanos en la administración pública, enfatizando en la normativa que los rige (apartado B del artículo 123); de manera paralela, se revisará someramente el apartado A del artículo 123 que, específicamente, aplica al sector privado, así como para un sector delimitado de los empleados públicos. También se estudiará la estructura conceptual que permite comprender por qué los servidores públicos no son un cuerpo homogéneo de trabajadores, sino un equipo complejo que atiende a distintas normativas de acuerdo a las funciones que les son asignadas dentro de las entidades. Por último, se describirán dos aspectos importantes de la administración de recursos humanos: por un lado, los procedimientos de planeación, organización y administración de los mismos dentro de la administración pública centralizada; por otro, el Servicio Profesional de Carrera, la manera en que opera, su importancia, su base legal y los servidores públicos que tienen el beneficio de participar en él.

La **quinta unidad** aborda el manejo y administración de los recursos materiales, la base legal para adquirir bienes y arrendar servicios que permitan operar la administración pública, y considerando dicha base jurídica, se estudiará el proceso de licitación pública como el principal método de adquisición de bienes y servicios. Por otro lado, así como la administración pública adquiere bienes y arrienda servicios, también los vende y, en el caso de los bienes muebles y/o inmuebles que han llegado al final de su vida útil, se lleva a cabo el proceso de enajenación, mismo



que también se revisará en esta unidad. Para finalizarla, se describirá la importancia de la transparencia en el manejo de los recursos materiales.

La **unidad seis** describe el tercer recurso indispensable en la administración pública, a saber, el recurso financiero. Revisaremos la programación y presupuestación de los asuntos hacendarios, funciones que son atendidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; asimismo, de manera sucinta, se estudiará el papel de dicha secretaría al configurar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, además de las acciones que permiten racionalizar el gasto público. Otro aspecto a estudiar es la contabilidad gubernamental, que propicia la eficiencia en la administración de los recursos financieros; también observaremos sus procesos, la forma en que se manejan y los órganos que se encargan de la misma, así como su finalidad. Por último, analizaremos brevemente la Cuenta Pública y el Ciclo Presupuestario.

En la **7ª y última unidad**, abordaremos los procesos de control y fiscalización en la administración pública; para ello se tocarán temas disímolos, pero a la vez vinculados entre sí, a saber: la auditoría al desempeño y el órgano que se encarga de realizarla, así como el concepto de transparencia en la administración pública, las acciones para concretarla y el vínculo que guarda con el derecho de acceso a la información. Para complementar el estudio de este tema, por un lado, se revisarán los principios por los cuales deben regirse los servidores públicos, así como las obligaciones que deben cumplir y que se encuentran establecidas en las leyes que les aplican; por otro lado, estudiaremos los tipos de sanciones (administrativas, políticas, penales y patrimoniales) a las que están sujetas las autoridades competentes que han de aplicarlas y las faltas que conllevan a dichas sanciones.

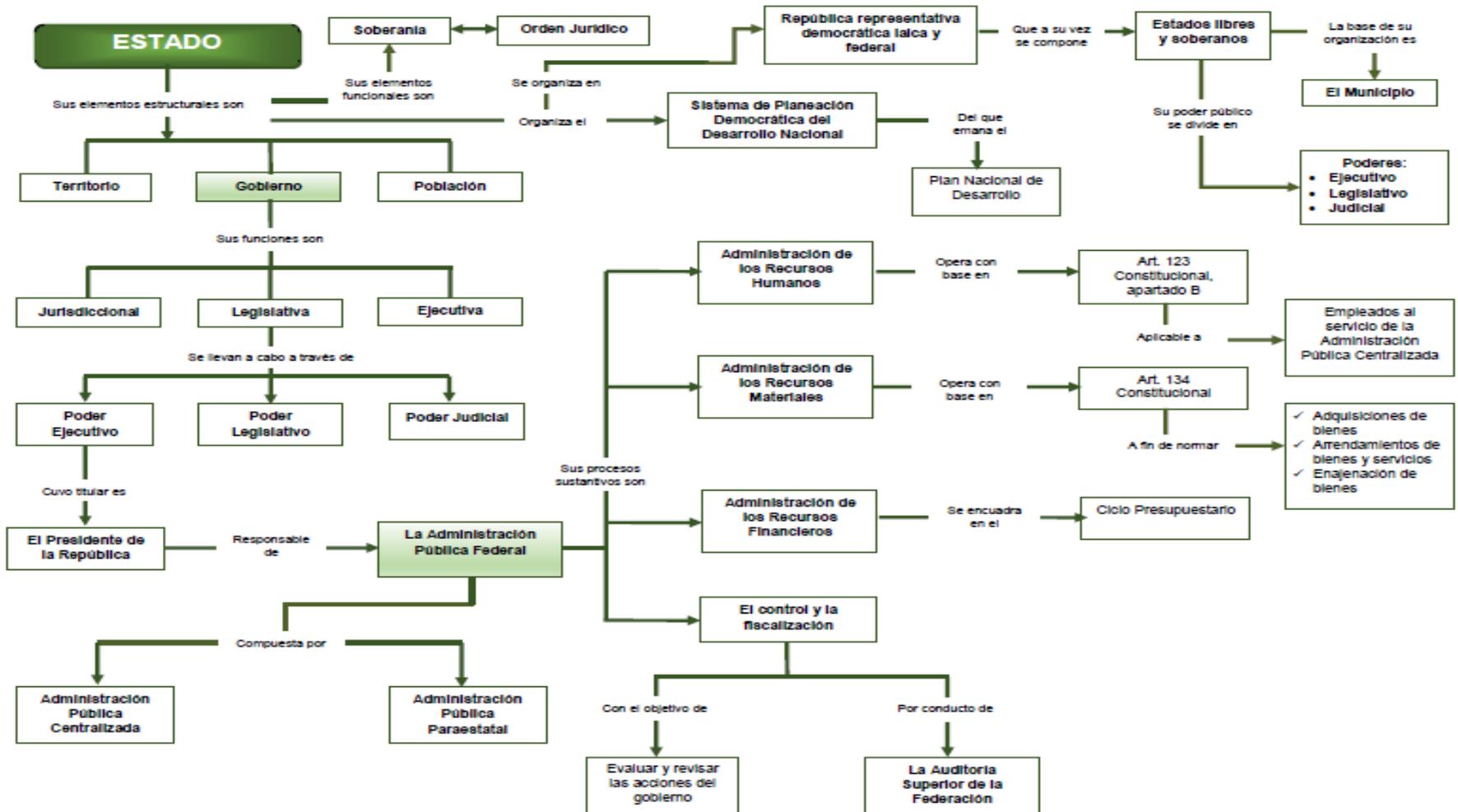
Al terminar la lectura de las Unidades, advertiremos que la administración pública es una asignatura importante, como estudiantes y ciudadanos de un Estado de



derecho, en el que las leyes son imprescindibles, como lo es también nuestra actuación moral frente a la República.



ESTRUCTURA CONCEPTUAL²



² Puedes descargar la imagen de la estructura conceptual en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/estruc_concp.jpg



UNIDAD 1

INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO





OBJETIVO PARTICULAR

Explicar el contexto de la administración pública en México, sus orígenes, sus características y la situación actual en el contexto nacional e internacional.

TEMARIO DETALLADO

(10 Horas)

1. Introducción a la Administración Pública en México

1.1 Concepto e importancia de la administración pública

1.2 Nación y gobierno en el contexto de la administración pública

1.3 Elementos estructurales (población, territorio y gobierno) y funcionales (soberanía y orden jurídico) del Estado

1.4 Evolución de la administración pública en México

1.5 Funciones y facultades de los poderes en México (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)

1.6 Administración pública de México en el contexto internacional



INTRODUCCIÓN

La administración pública y la política son disciplinas que prácticamente nacen con el Estado; ambas son partes de un solo cuerpo, pero con objetos de estudio diferentes. A la administración pública a menudo se le confunde con nociones y campos con los que está necesariamente vinculada, lo mismo se denomina gobierno que Estado. No obstante, la administración pública tiene un campo de acción y una importancia determinante para dinamizar o detonar, con sus dependencias y entidades, al gobierno y, en consecuencia, al Estado. No es fortuito que “la administración pública sea el Estado en actividad” (Guerrero, 1989: 34).

La Unidad está estructurada de tal manera que, al finalizarla, se comprenderá la importancia de la administración pública para que el Estado cumpla con los fines para los cuales fue constituido. Por esto se dará un acercamiento al concepto y campo de conocimiento de la administración pública.

Por la trascendencia que tiene el Estado en el devenir de la nación, se hace necesario abordar sus elementos estructurales (la población, el territorio y el gobierno), así como los funcionales (la soberanía y el orden jurídico). Además, es importante realizar un esbozo breve de la historia de la administración pública pues, como ya se indicó, ésta dinamiza al Estado. Reflejo de lo anterior, es que, en determinados momentos históricos, las funciones estatales son trasladadas legalmente al órgano del Ejecutivo, y de éste a la administración pública, que es la que termina por funcionalizar los modelos o paradigmas estatales.



Siendo un elemento estructural del Estado, el gobierno se integra por tres poderes que desempeñan las funciones legislativa, judicial y ejecutiva. El que tenga presente las facultades de los poderes que integran el Supremo Poder de la Federación, no solo es importante para conocer los órganos que lo integran y sus funciones, sino también porque estarás en condiciones de identificar que el Poder Ejecutivo es el titular de la administración pública que nombra y remueve a los funcionarios de las dependencias y entidades.

Tomar en cuenta el contexto actual, a nivel nacional e internacional, te permitirá visualizar que ninguna administración pública es ajena a dichos contextos. Por lo dicho, revisaremos las etapas por las que pasa el Estado mexicano, desde su independencia hasta la actualidad, además de los rasgos característicos



de la administración pública mexicana, que han hecho que ésta cumpla una serie de funciones con repercusión en el bienestar colectivo.

La trascendencia de abordar todo lo anterior, radica en que podremos tener una amplia perspectiva para considerar que la consolidación democrática sustentada en instituciones gubernamentales eficientes y equilibradas unas con otras, posibilita que la administración pública esté en condiciones de tener una mejor proximidad internacional.

1.1. Concepto e importancia de la Administración Pública

Atendiendo a su etimología, hay que bifurcar en dos voces la administración pública, ambas abordadas por Guerrero (1997:37, 40, 41):

- Administración: proviene de la voz latina *administratio* “ad- a, hacia, en movimiento” y *ministrare* “servir, cuidar” y, a su vez, *ministrare* proviene de *minister* “el que sirve o ayuda”. Por consiguiente, administración-administratio se entendería como servir, cuidar o ayudar.
- Pública: de *pul* “multiplicidad, amplitud” y *polis* “ciudad”



En consecuencia, etimológicamente la doble voz administración pública significaría “servir o cuidar a la ciudad o al pueblo.” No obstante, la sencillez etimológica con la que se definiría a la administración pública, ésta tiene su complejidad cuando se pretende saber cuál es su objeto de estudio.

Marshall Dimock (1980:115) plantea ocho diferentes enfoques como objetos de estudio de la administración pública:

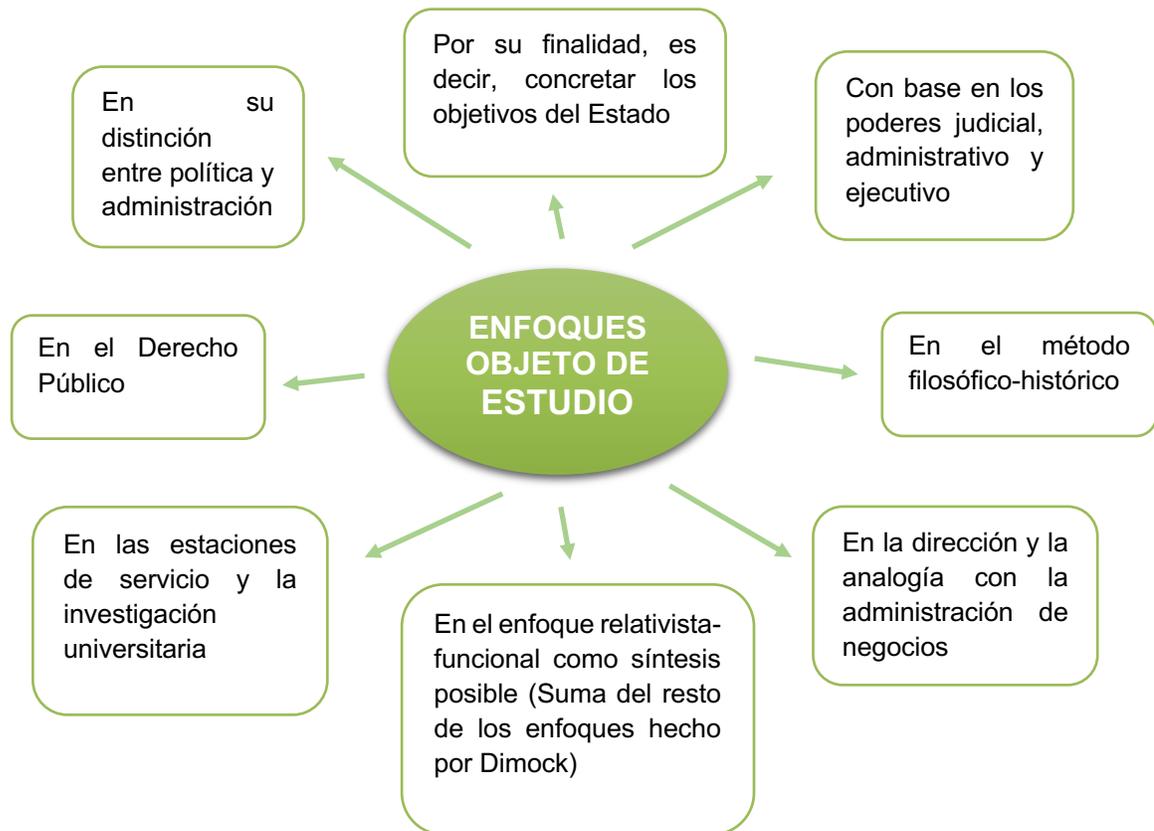


Figura 1.1 Enfoques objeto de estudio. Fuente: Adaptado de Dimock, 1980: 115

El enfoque relativista-funcional apela al “análisis de los factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos y geográficos que inciden en el problema, procediendo a aplicar las técnicas de administración, los métodos de control y, eventualmente, los supuestos tentativos y los datos generales” (Dimock, 1980:115).

Autores más contemporáneos al contexto actual, como María del Carmen Pardo (en Méndez, 2000: 17-34), señala que la administración pública ha evolucionado en México con tres enfoques:

ENFOQUES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como institución y organización subordinada al poder político, cuyas funciones administrativas deben atender los fines del Estado. Este enfoque, instrumental, tiene estrecho vínculo con el derecho administrativo así como con la planeación, la programación y la dirección.

Como ciencia administrativa pues recurre a los métodos de las ciencias sociales ya constituidas y aprovecha las experiencias de la administración general.

Como políticas públicas pues debido a que la administración pública es inherente a la esfera política y social, su practicidad debía orientarse a resolver problemas específicos.

Figura 1.2 Evolución de la administración pública.
Fuente: Adaptado de Méndez, 2000: 17-34³

³ Puedes descargar la imagen de la siguiente liga
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u1_fig1.2.jpg



La perspectiva de las políticas públicas que señala María del Carmen Pardo está en línea directa con el enfoque relativista-funcional. Al respecto Dimock (1980:116) señala:

La administración está vinculada a muchos factores condicionantes; en la práctica actual no es una entidad independiente. Sobre este particular se puede objetar que la administración pública debe, así considerada, abarcar mucho más terreno. Esto es cierto, de modo que no hay otra alternativa a que la administración gubernamental debe ser realista y creativa. La administración pública es más que mera manipulación técnica y dirección eficiente; debe interpretarse por la resolución de problemas y por los avances sociales. La eficiencia técnica no siempre resulta serlo del todo, cuando se examinan las implicaciones más amplias del problema.

En suma, la administración pública como disciplina ha planteado diferentes objetos de estudio:

1. Ligada al derecho administrativo
2. Con una orientación científica
3. Como institución estatal (instrumental)
4. Como políticas públicas

Al día de hoy, no hay un reconocimiento unánime respecto de su objeto de estudio y así como hay diferentes enfoques, hay distintos conceptos de administración pública, por lo que la noción de la misma depende del enfoque que se quiera estudiar. Aguilar (1983: 373-374) propone un concepto general o globalizador con la idea de recapitular o conjuntar los diferentes elementos o enfoques de estudio de la administración pública:



Es un concepto complejo que contiene en su comprensión lógica los fines estatales-gubernamentales; la organización de las acciones, de los recursos y medios; su funcionalidad respecto de los fines; las técnicas empleadas para incrementar la eficacia de las acciones y sus efectos o consecuencias respecto de la consecución de los fines.

En su propuesta, Aguilar (1983: 380) enfatiza que ese concepto complejo implica la unidad de la política y la administración, es decir, la administración pública es institución estatal pues en los fines resalta su naturaleza política y, a la vez, es proceso administrativo ya que, a través de sus medios, técnicas y acciones, subraya su carácter administrativo. Así pues, la política se constituye mediante la administración pública y la institución estatal con el proceso administrativo técnico. Como lo dice Guerrero (1997: 68): “la política y la administración son dos partes de un único proceso”.

Ahora bien, el Estado moderno realiza cinco funciones básicas, funciones gubernamentales que recaen en última instancia en la administración pública (Guerrero, 1989: 44-45 y Carrillo, 2001: 13):

FUNCIONES BÁSICAS DEL ESTADO MODERNO

1. Relaciones interiores: lograr una adecuada vida social, política y económica.
2. Relaciones exteriores: preservar la soberanía ante otros Estados.
3. Defensa o guerra: conservar la libertad como Estado soberano.
4. Hacienda Pública: allegarse de medios materiales y financieros para garantizar las funciones básicas.
5. Justicia: preservar un estado de derecho estatal.

Figura 1.3 Funciones básicas del Estado moderno. Fuente: Adaptado de Guerrero, 1989: 44-45 y Carrillo, 2001: 13 ⁴.

Esas funciones básicas del Estado estuvieron presentes en la estructura administrativa del México independiente de 1821, como más adelante se presenta en la evolución de la administración pública mexicana.

Concretando, la administración pública se encarga de velar en todo momento por el bienestar de las personas, tal como su raíz etimológica lo precisa, cuida y sirve a la ciudad o al pueblo. En esa noble tarea, la administración pública es el brazo ejecutor de la institución estatal para satisfacer las necesidades colectivas. De otra forma, sin administración pública no hay Estado que vea por el bien común de su población. Esa es la importancia de la administración pública: “es el Estado en actividad” (Guerrero. 1989: 42).

⁴ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u1_fig1.3.jpg

1.2. Nación y gobierno en el contexto de la administración pública

En páginas anteriores se han utilizado conceptos vinculados unos con otros, como si fueran sinónimos; sin embargo, es preciso mencionar que, aunque ligados y estrechamente relacionados entre sí, Estado, gobierno y administración pública son términos diferentes y cada uno comprende campos de aplicación disímbolos.

Por lo que respecta al Estado, este es uno de los conceptos más complejos de abordar. A su campo de conocimiento se le denomina frecuentemente como teoría general del Estado y su objeto de estudio son los orígenes, el desarrollo y las características del Estado, e incluso ramas como la sociología, identifican al Estado con la nación o pueblo.



Para el estudio del Estado, existen algunas teorías (Pichardo, 1984: 27-29):

TEORÍAS PARA EL ESTUDIO DEL ESTADO

1. Teorías organicistas: consideran al Estado como un ente similar a los organismos vivos, con una estructura que realiza múltiples y complejas funciones.
2. Teorías sociológicas: entienden al Estado como una entidad colectiva, es decir, una unidad permanente de hombres asociados. La teoría marxista es una de ellas.
3. Teorías jurídicas: estas teorías pueden clasificarse en dos corrientes. Por un lado las que sostienen que el estado tiene personalidad jurídica y por el otro, aquellas que argumentan que el Estado y el derecho son una unidad, lo que equivale a decir que el Estado se concibe como orden jurídico.
4. Teorías que explican al Estado a través de los elementos que lo integran. Aun cuando no hay unanimidad en cuanto a que y cuantos elementos deben constituir el Estado; por lo general para estas teorías suelen ser: la población, el territorio y el poder público o gobierno.

Figura 1.4 Teorías para el estudio del Estado. Fuente: Adaptación de Pichardo, 1984: 27-29 ⁵

Por otro lado, y de regreso a la posición sociológica, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante solo Constitución), en el artículo 2º, menciona que la “Nación Mexicana es única e indivisible” (Constitución Política de los EUM, 2014), con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. En este sentido, Burgoa (1984:33) comenta que el término *nación* hace referencia al “pueblo mismo como unidad real sociológica, cultural e histórica que se organiza en la persona moral llamada Estado”.

En suma y al margen de cómo se le quiera abordar teóricamente y de la visión sociológica, el hombre no ha inventado otra cosa mejor que el Estado para vivir en

⁵ Puedes descargar la imagen en el siguiente link <http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/>



paz y con posibilidades de subsistencia dentro de un territorio dado, con apego y respeto a un marco jurídico sin el cual la vida en sociedad sería prácticamente imposible. El Estado, en su sentido moderno, es necesario e imprescindible.

Ahora bien, ese ente denominado Estado, ¿cómo se manifiesta? Se expresa a través del gobierno. La palabra gobierno proviene del griego *kibernetes*, que significa el conductor de la nave. En términos generales el gobierno es el representante del Estado, es decir, es la organización que representa al Estado para que éste cumpla sus objetivos y sus metas. Para ello, el gobierno está dotado con poder de mando, de órganos y de funciones que, a su vez, son dos partes de una sola unidad.



Funciones

Moreno (1980) considera las siguientes funciones del gobierno como las principales:



Figura 1.5 Funciones del gobierno. Fuente: Adaptado de Moreno, 1980: 45-50 ⁶.

De acuerdo a la Constitución, ninguna de estas funciones debe recaer en un solo órgano, para lo cual hay claramente establecida una división de poderes. Sobre la forma de organización y las funciones de gobierno se puntualizará más adelante.

Siendo el gobierno el elemento que pone al Estado en movimiento a través de órganos que desempeñan distintas funciones y actividades, la administración pública es el elemento que dinamiza el órgano del ejecutivo. Dicho de otra manera: “la administración pública debe ser concebida *prima facie*, como parte integrante del

⁶ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u1_fig1.5.jpg



órgano ejecutivo del gobierno del Estado y no como un ente aislado” (Moreno. 1980: 66). La administración pública es parte del poder ejecutivo; como éste es parte del gobierno.

Previamente se había dejado claro que la administración pública es el brazo ejecutor de la institución estatal para la satisfacción de las necesidades comunes, de ahí que la administración pública sea el Estado en actividad, como lo señala Guerrero (1989: 34). Se sigue, pues, que entre el Estado y la administración pública media el gobierno y, a su vez, entre el gobierno y la administración pública media el órgano del ejecutivo.

Es importante decir que aun cuando la administración pública está (para fines órgano-funcionales), dentro de la esfera del ejecutivo, no debe interpretarse o limitarse su radio de acción solo en o dentro del órgano del ejecutivo. La administración pública trastoca y permea las otras funciones gubernamentales al materializar actividades básicas del Estado moderno, como la hacienda pública o la administración de la justicia; como también proveer de recursos para el desempeño de las actividades legislativa y judicial. No es casual que pensadores como Castelazo y Guerrero argumenten que a la administración pública debe vérsese con una visión de Estado. Para lo cual Guerrero aclara que “no todo Estado es administración pública, pero sí toda administración pública es Estado” (Guerrero: 1997: 34).

1.3. Elementos estructurales: población, territorio y gobierno; funcionales: soberanía y orden jurídico del Estado

Una de las teorías que estudian al Estado es la relativa a explicarlo por los elementos que lo integran. Se recordará que esos elementos son: la población, el territorio y el poder público o gobierno. Más si faltara alguno de ellos, el Estado como hoy lo entendemos sería prácticamente inexistente.

Para que dichos elementos operen de forma adecuada, se precisa que el poder estatal sea independiente, es decir, soberano, y que dentro del Estado prevalezca el imperio de la ley o lo que entendemos por orden jurídico.



Al respecto, Burgoa (1984: 97) los clasifica de la siguiente manera:

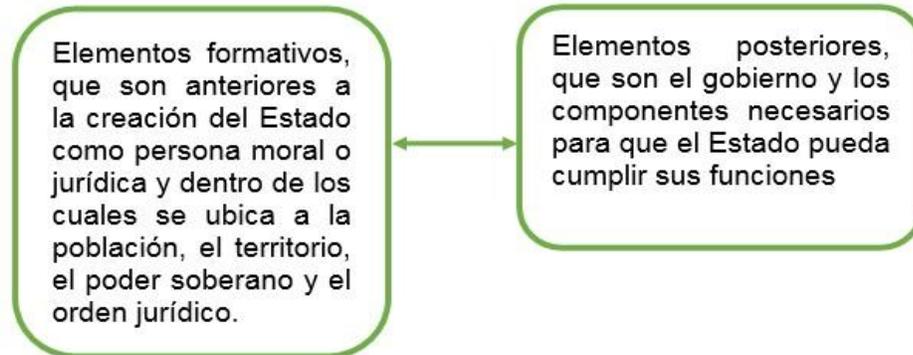


Figura 1.6 Clasificación de elementos del Estado. Fuente: Adaptación de Burgoa, 1984: 97

Población

La población no puede tomarse como sinónimo de pueblo o nación. Se ha visto que la nación en su sentido sociológico es el pueblo; entendiéndose que la nación o pueblo es una unidad cultural e histórica, como lo refiere Burgoa (1984:98-99):

Dentro de esa unidad cultural se comprenden distintos elementos que son, a su vez, productos culturales, a saber, el idioma, las costumbres, la religión y las concepciones éticas, valorativas y teleológicas sobre la vida, pudiendo agregarse la raza como factor psicosomático. Todos estos ingredientes, que están sometidos a la acción del tiempo y del espacio, concurren con intensidad variable en la integración de la nación o pueblo, o sea, de las comunidades nacionales o populares.



Ahora bien, la población se entiende como el conjunto de habitantes o personas asentadas en un territorio determinado y a diferencia de la nación o pueblo, la población se caracteriza por sus aspectos jurídicos y cuantitativos, es decir, demográficos. Puede haber un habitante residente en territorio nacional que sea extranjero y que dé inicio no posea algún o algunos elementos distintivos de la unidad cultural o pueblo, pero por su naturalización mexicana forma parte de la población nacional. Esto quiere decir, la población es un concepto cuantitativo y jurídico; la nación o pueblo es una construcción histórico-cultural. Pero para fines demográficos, el pueblo es población en tanto está asentado en un territorio. En suma, la población es el elemento humano del Estado, por y para el cual éste centra sus principales fines.

A continuación, y de manera breve, se desarrollan algunos elementos destacados de los aspectos jurídicos y demográficos de la población.

Aspectos jurídicos

La Constitución define los aspectos jurídicos de la población en los artículos 30 al 38, resaltando las ideas de la nacionalidad mexicana y el de la ciudadanía mexicana.

Resumiendo, el concepto de nacionalidad se define como “el vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un estado” (Burgoa. 1984: 104), a la vez, la Constitución contempla dos tipos de nacionalidad:

1. Por nacimiento en el artículo 30 inciso A
2. Por naturalización en el artículo 30 inciso B



Por otro lado, la ciudadanía “es el conjunto de prerrogativas y obligaciones de carácter político, que recaen sobre quienes, teniendo la nacionalidad mexicana, reúnen además los requisitos de haber cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.” (Pichardo. 1984: 33.). Lo anterior está claramente expuesto en el artículo 34 de la Constitución, a saber (Constitución Política de los EUM, 2014):

Para que un ciudadano mexicano sea tal, primero debe tener la nacionalidad mexicana, sea por nacimiento o por naturalización; segundo haber cumplido 18 años de edad y vivir de manera honesta.

Por ello, tomemos en cuenta que podemos ser de nacionalidad mexicana, pero no ser un ciudadano mexicano, sin embargo, todo ciudadano mexicano es de nacionalidad mexicana. Por último, como lo señalan Pichardo y Burgoa (1984: 149), lo interesante de la ciudadanía es que el nacional (o de nacionalidad) pasa a politizarse en el Estado, es decir, al adquirir la ciudadanía obtiene el derecho de votar y ser votado, entre otros derechos. De esta manera, tanto nacionales y ciudadanos mexicanos están sujetos a ciertas obligaciones como las mencionadas en los artículos 31 y 36 de la Constitución.

Aspectos demográficos

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010 (CENSO 2013: 3-36) realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, en adelante), la dimensión de la población de México es la siguiente:



- Población total: aproximadamente 112.3 millones de habitantes
- Posición en la escala de los países más poblados: 11° lugar
 - Población con relación al género: 57.4 millones mujeres y 54.8 millones hombres, equivalente a 95.4 hombres por cada 100 mujeres
- Edad promedio: 26 años, lo que significa que México es una nación joven.
- Promedio de hijos: 2.3 por cada madre, en una edad de 12 ó más.
- Esperanza de vida promedio: 74.5 años
 - Esperanza de vida por género: mujeres poco más de 77 años y hombres 72 años.
- Entidades federativas con mayor esperanza de vida: Nuevo León, Distrito Federal, Baja California Sur, Colima y Aguascalientes
 - Entidades con menor esperanza de vida: Chihuahua, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Baja California.

Figura 1.7 Información demográfica general. Fuente: Perfil sociodemográfico. Estados Unidos Mexicanos. Censo de población y Vivienda 2010 (2013:3-36)

7

⁷ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u1_fig1.7.jpg

Con relación a los mayores y menores niveles de población por entidades en la República Mexicana, la información es la siguiente:



Por otro lado, para el INEGI la población rural y urbana se determina por el número de habitantes; cuando una población cuenta con más de 2,500 habitantes se le considera *urbana* pero cuando existen menos de 2,500 se clasifica como *rural*.



A mediados de siglo pasado (1950) 43% de la población total era urbana, esto debido a los flujos migratorios y a las diversas actividades económicas que se concentran en las ciudades (entre otras causas), sin embargo, para 2010 casi 8% de la población total vive en localidades urbanas y 22% en comunidades rurales.



Otra información que es muy importante conocer y que nos sirve como referencia de lo que es el aspecto demográfico de una población, es su pluriculturalidad. En el caso de México, fue reconocido en el artículo 2° de la Constitución como un país pluricultural, esto sustentado en sus pueblos indígenas, y al respecto dicho artículo los define como:

“...aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conserva sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”

Fuente: <http://bit.ly/1Drc19>

Por otro lado, de acuerdo con datos de la Presidencia de la República, México cuenta con 62 pueblos indígenas que suman 11.1 millones de habitantes, lo que representa el 10% de la población total, es decir, una proporción de 10 indígenas por cada 100 habitantes del país.

Territorio

El territorio es otro elemento del Estado. Si no existiese ese espacio físico, no habría Estado porque no habría pueblo ni soberanía ni poder estatal. Burgoa (1984: 159-160), define el territorio como:

“el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el que se ejerce el imperium o poder público estatal a través de las funciones legislativa, administrativa o ejecutiva y judicial o jurisdiccional, es decir, la demarcación geográfica dentro de las que éstas se desempeñan”

Fuente: Adaptado de Burgoa, 1984: 159-160

En el artículo 42 de la Constitución se describe el territorio nacional, a saber:



Figura 1.8 Territorio nacional. Fuente: <http://bit.ly/1IDrc19>⁸

De acuerdo al INEGI, el territorio nacional tiene 5.1 millones de kilómetros cuadrados, de los cuales el 38.4% es superficie territorial y el 61.5% es superficie marítima. Lo que significa que más de la mitad del territorio es superficie marítima, según se muestra en el siguiente gráfico:

⁸ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u1_fig1.8.jpg

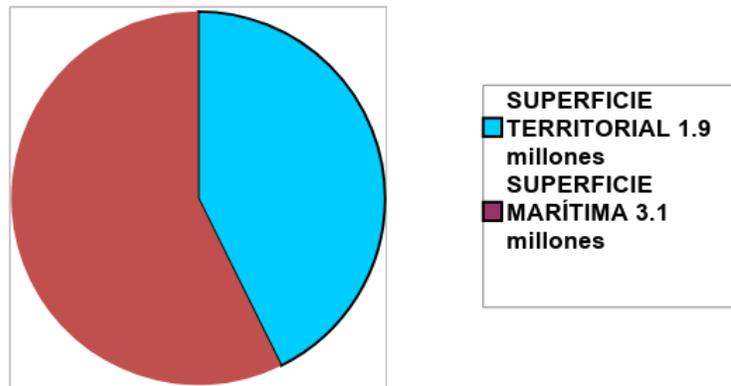


Figura 1.9 Superficie nacional. Fuente: <http://bit.ly/1tzLFMc>

Siguiendo al INEGI, la superficie de nuestro país se estructura de la siguiente forma:

- Superficie continental: parte del territorio que está articulado con el continente americano.
- Superficie insular: conformada por las islas del país.
- Superficie marítima: integrada, por un lado, por el mar territorial, que es una franja adyacente al continente e islas con una anchura de 22.2 km., mar adentro; por otro lado, por la Zona Económica Exclusiva (ZEE), la cual se establece en el artículo 27, párrafo 9°, de la Constitución y se refiere a una franja de mar adyacente al mar territorial, la cual se extiende hasta 200 millas náuticas (370.4 km) mar adentro, contados desde la línea costera continental e insular.



Figura 1.10 Zona Económica Exclusiva. Fuente: <http://bit.ly/1Fcy8NO>

La ZEE se define por medio de tratados internacionales, particularmente con Estados Unidos de América, Honduras, Guatemala, Belice y Cuba; y aunque es una zona en la que se ejerce la soberanía nacional, se permite la libre circulación de embarcaciones extranjeras y la instalación de bienes, por ejemplo, oleoductos o cableado.

Para una mejor comprensión de la superficie del territorio nacional, se muestra la siguiente lámina elaborada por el INEGI:



Figura 1.11. Composición del Territorio Nacional. Fuente: <http://bit.ly/1tzLFMc>

El espacio aéreo sobre el territorio y el mar territorial también forma parte del territorio nacional. El territorio, pues, comprende un espacio tridimensional: aéreo, terrestre y marítimo.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución, la totalidad del territorio nacional es propiedad de la nación y sobre el cual el Estado mexicano ejerce su plena potestad y soberanía exclusiva, con el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, lo que se conoce comúnmente como propiedad privada.

Gobierno

Para la filosofía política la forma de organización de un gobierno es un tema histórico y clásico; desde la antigüedad griega y romana hasta la época



contemporánea importantes pensadores han escrito y reflexionado al respecto. De acuerdo al artículo 40 de la Constitución:

"es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación"



La forma de organización o forma de gobierno del Estado, según la parte orgánica de la Constitución, establece un sistema, tal como se muestra a continuación:

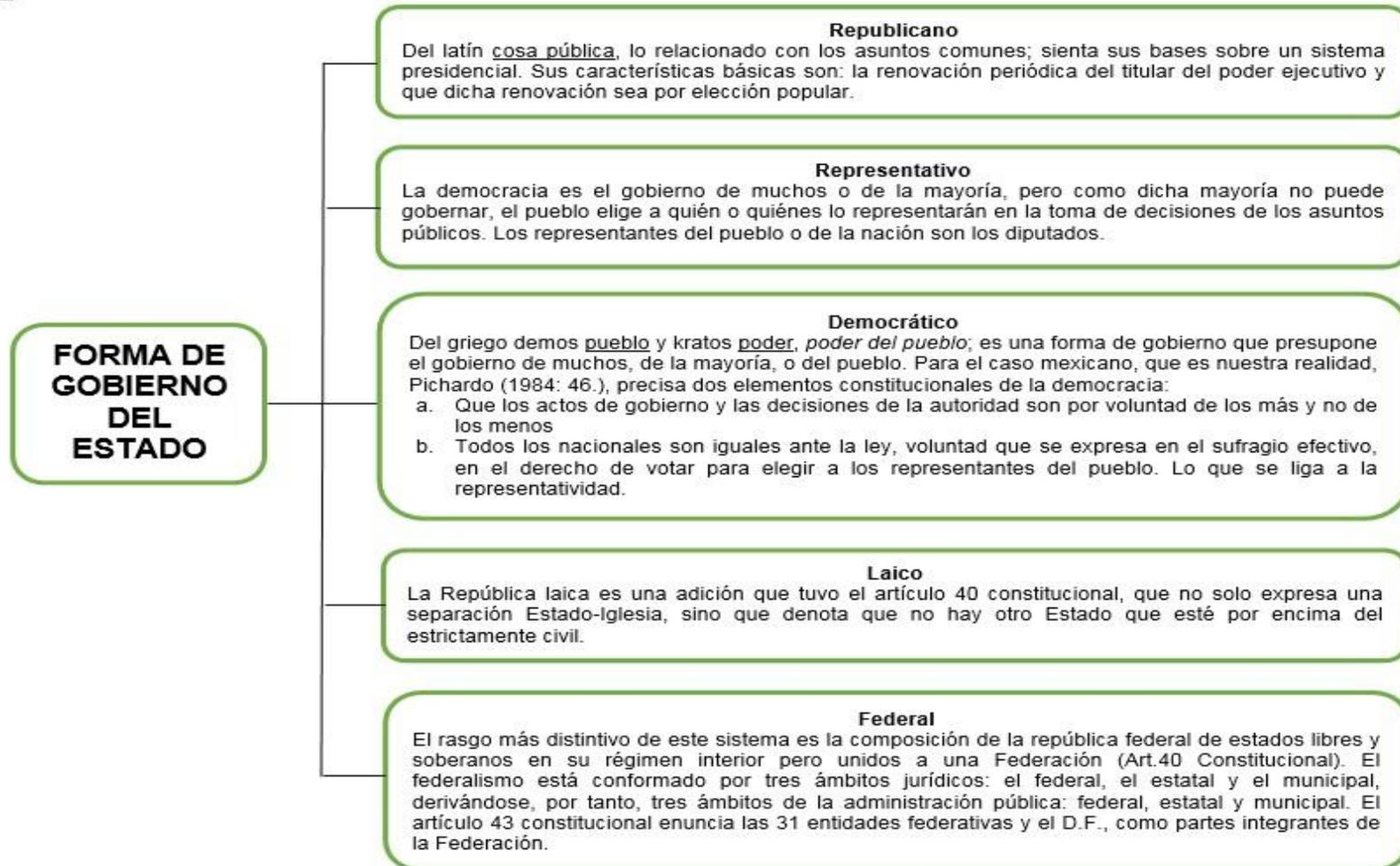


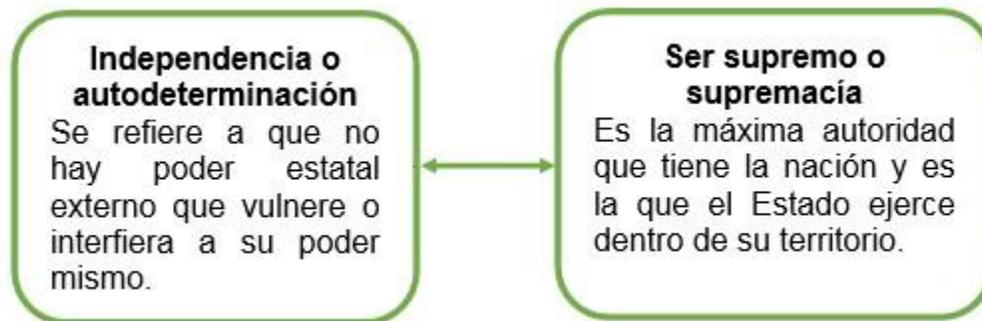
Figura 1.12 Forma de gobierno del Estado. Fuente: Adaptación del art. 40 de la Constitución, elaborada por Balula, 2014 ⁹

⁹ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u1_fig1.12.jpg

Soberanía

El origen de la soberanía es tan antiguo como el del Estado mismo; en sí, son conceptos que subsisten uno al otro. La génesis de la soberanía es la misma que la del Estado. Hoy se sabe que no hay Estado moderno que carezca de soberanía.

Dos son las características de la soberanía estatal, a saber:



El artículo 39 constitucional hace referencia a la soberanía, que a la letra dice: “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.” Esta premisa coincide con la corriente de pensamiento que explica que la soberanía reside en el pueblo, nación o voluntad general (se pensaba en la época de los Estados Absolutistas que la soberanía residía en los reyes o soberanos, por derecho divino). Ahora bien, el ejercicio de la soberanía no podría realizarla el pueblo por sí solo, de ahí que se forme una representatividad del pueblo en un poder constituyente, encargado de fundar y organizar el Estado en un sentido jurídico. Sobre el poder constituyente, Burgoa (1984: 246) asienta que:



“es la soberanía misma en cuanto que tiende a estructurar primaria y fundamentalmente al pueblo mediante la creación de una Constitución en su sentido jurídico-positivo, es decir, como un conjunto de normas de derecho básicas y supremas.”

A partir de ahí, el Estado emerge como una institución dotada de personalidad jurídica propia.

Orden jurídico

El paso de un Estado naturaleza a un Estado social implica necesariamente transitar a un orden jurídico, mismo que se plasma fundamentalmente en la Constitución y en un conjunto de normas secundarias emanadas de ésta.

En palabras de Burgoa (1984: 325), la Ley Fundamental o Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que:

- a. Establece su forma y la de su gobierno
- b. Crea y estructura sus órganos primarios
- c. Proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales
- d. Regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados.

Debido a que la Constitución es ley fundamental y suprema del Estado, ninguna ley secundaria u ordenamiento jurídico debe oponérsele o apartársele, pues le estaría violando o contraviniendo.



1.4. Evolución de la administración pública en México

La evolución de la administración pública puede estudiarse a través de importantes investigaciones, entre otras:

- Omar Guerrero: *El Estado y la administración pública en México* (1989).
- Alejandro Carrillo Castro: *Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada* (2011).
- Romero Flores Caballero: *Administración y política en la historia de México* (1988).
- Ricardo Uvalle Berrones: *200 años de la administración pública en México* (2010).

Con la idea de apuntalar los aspectos históricos más importantes que caracterizan a la administración pública, en este subtema de su evolución, nos apoyaremos en la obra de Carrillo (2011: 11-20), destacando las siguientes etapas:

Inicio de la independencia. 1810-1821

En las postrimerías de la Colonia, existía una arraigada tradición administrativa centralizada; la organización jurídico-administrativa era la de un Estado monárquico, cuyo poder recaía en el Virrey en turno.



Figura 1.13 Juan O'Donoju O'Ryan. Fuente: <http://bit.ly/1vdM1Ez>

Las funciones de Estado básico o policía (1821-1836)

A esta etapa se le conoce como “Estado Mínimo” o básico pues la estructura administrativa del Poder Ejecutivo era muy sencilla. Al comenzar la vida independiente, el gobierno provisional se organizó a través de 4 dependencias denominadas Secretarías de Estado y del Despacho, dichas dependencias eran conocidas como:

- De Relaciones Interiores y Exteriores
- De Guerra y Marina
- De Hacienda y Justicia
- De Negocios Eclesiásticos



Figura 1.14 José María Mora. Fuente: <http://bit.ly/1xLkDT0>

Las funciones de Estado de fomento (1836-1910)

Esta etapa es conocida como “Estado de Fomento” pues con la idea reactivar la economía y organizar la incipiente actividad industrial después del proceso de independencia, comenzaron a formarse las primeras entidades conocidas posteriormente como paraestatales, tales como:

- Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional en 1830
- Banco de Amortización de la Moneda de Cobre en 1837
- Secretaría del Estado y del Despacho de Fomento en 1853 para incentivar las ramas industriales y mercantiles

Derivado de la Constitución de 1857 y de la separación de la Iglesia del Estado como consecuencia de las Leyes de Reforma, el Estado Nacional debió asumir funciones que entonces estaban en poder de la Iglesia, como las concernientes al registro civil y a la educación pública.

Durante el periodo de gobierno de Porfirio Díaz, siguió fomentándose la economía, esta vez en el área de las comunicaciones, creándose Ferrocarriles Nacionales de

México y en 1891 nace la Secretaría de Estado y del Despacho de Comunicaciones y Obras Públicas.



Figura 1.15 Lucas Alamán. Fuente: <http://bit.ly/1uHEZeG>

Las funciones de estado de servicio o bienestar (1910-1958)

Durante este periodo se registra un cambio de modelo. El Estado pasa de ser de Fomento a un “Estado de Servicio o de Bienestar” por lo que se crean nuevas funciones que lo facultaban por la Constitución de 1917. Este cambio fue operado a través de la administración pública central y descentralizada. Las Secretarías crecen en número y son reguladas mediante la ley conocida como Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

En esta etapa de Estado de Servicio, nacen importantes entidades paraestatales, como Banco de México, Nacional Financiera, Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y el Instituto Mexicano del Seguro Social.



Figura 1.16 Banco de México. Fuente: <http://bit.ly/1rFpEKy>

Las funciones de estado planificador del desarrollo (1958-1984)

Para diciembre de 1958, la administración pública centralizada estaba conformada por 15 Secretarías y 3 Departamentos Administrativos, incluyendo el Departamento del Distrito Federal, es decir, 18 en total.

Sin embargo, un nuevo cambio de paradigma se adoptó: el Estado Planificador del Desarrollo, consistente en elaborar planes y programas con objetivos y metas, a mediano y largo plazos, con una participación más activa del Estado en la economía, lo que lo convertiría en el principal motor del desarrollo económico. Reflejo de esas funciones del Estado, fue la inmensa cantidad de paraestatales de la administración pública federal, unas mil cien entidades para 1984, a las cuales habría de añadirseles aproximadamente 54 bancos por la nacionalización de la banca.



Figura 1.17 Departamento del Distrito Federal. Fuente: <http://bit.ly/1vF1S0j>

Las funciones de Estado Redimensionado (1984-2010)

A partir de 1984 las funciones del Estado dieron un giro de paradigma. Ya no se trataba de dar continuidad a la participación activa del Estado en la economía; por el contrario, el nuevo modelo era radicalmente distinto al previo: disminuir la participación del Estado en diversos sectores de la economía. Para ello, el Estado redimensionaría su tamaño, entonces fue cuando se habló del adelgazamiento del Estado, que consistió en privatizar o vender un importante número de entidades paraestatales. Pero más que adelgazar el Estado, se trataría más bien de adelgazar la administración pública descentralizada, por lo que las entidades o empresas públicas disminuyeron en 80% en un lapso de 25 años. Con este nuevo modelo, el Estado regresaría a ser un Estado Básico; donde las fuerzas económicas del mercado se moverían sin la mano visible del Estado.

En esa evolución se originaron y acentuaron los rasgos distintivos que caracterizan a la administración pública, desde entonces hasta hoy. Guerrero (1989: 20-28), señala que “la administración pública contemporánea es el resultado histórico de la tradición, la acumulación y la centralización”, además el autor añade que si la administración pública paraestatal llegó a ser un gigantesco órgano, lo fue por las fuerzas constructoras como la agregación de instituciones, la secularización del Estado, la expropiación del patrimonio nacional y la revolución hacia el progreso; es decir, la tradición centralista produjo un gran patrimonio material administrado por el Estado, y que, por lo demás, el centralismo también originó la burocracia y prácticas tan marcadas como la empleomanía y el aspirantismo.

En suma y a decir de Guerrero (1989: 28) “el Estado nació dotado de recursos materiales y acostumbrado a administrar la economía”. En consecuencia, históricamente la administración pública ha sido muy activa y acostumbrada a desempeñar múltiples funciones por el alcance y la variedad de su actividad, la cual se derivaba del intervencionismo estatal en todos los ámbitos de la vida interna y externa de la nación.



Figura 1.18 Pesos en 1984. Fuente: <http://bit.ly/1rTj6q>



1.5 Funciones y facultades de los poderes en México (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)

Se ha visto con anterioridad que el gobierno pone al Estado en movimiento a través de órganos que desempeñan distintas funciones, como son la legislativa, la judicial y la ejecutiva. También se comentó que ninguna de estas funciones debe recaer en un solo cuerpo o entidad, estableciéndose una división de poderes. La Constitución establece en el artículo 49 que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; de éstos no podrán reunirse dos o más en una sola persona o corporación.

Poder Ejecutivo

El Ejecutivo es el poder sobre el que más se ha escrito y el que más análisis demanda por la trascendencia histórica durante el periodo de la Reforma Juarista del siglo XIX y por el papel que desempeñó al término de la Revolución Mexicana de 1910 al unificar las parcelas de poder en un partido político que hoy conocemos como PRI. Esto es, el Poder Ejecutivo tiene un peso histórico que se vio reflejado en un poder omnímodo hasta que se dio la alternancia partidista del año 2000 en la presidencia de la República. De manera sucinta se enunciarán las características y las facultades más importantes del Poder Ejecutivo Federal.



De conformidad con el artículo 80 constitucional, el Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado *presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, lo que significa que este poder es unipersonal y su elección es por votación mayoritaria relativa a nivel nacional cada seis años. Los requisitos para ser *presidente* están establecidos en el artículo 82 de la Constitución, entre ellos:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, hijo de padre o madre mexicanos, con una residencia en el país de no menos de 20 años
2. Tener 35 años cumplidos; haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección
3. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de ningún culto
4. No estar en servicio activo en el ejército, seis meses previos al día de la elección
5. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni Fiscal General de la República, gobernador de algún estado ni jefe de gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses previos al día de la elección

Por las características propias del Estado y por las atribuciones que le confiere la Constitución, el presidente es:

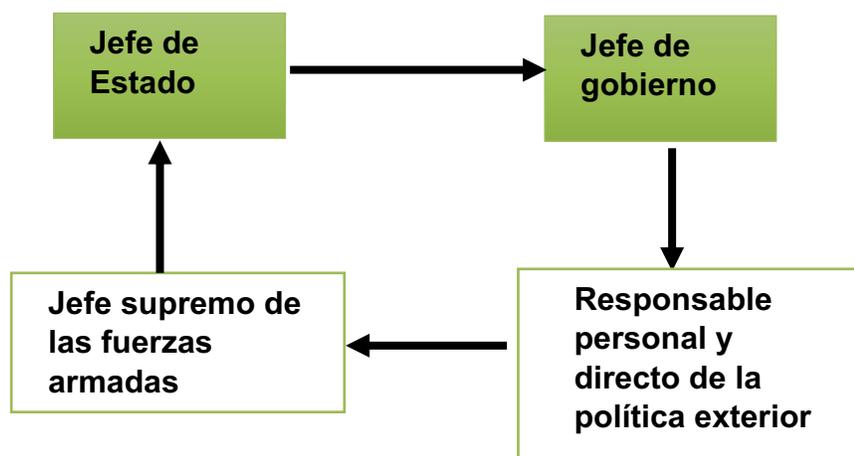


Figura 1.19. Titularidades del presidente de la República



Las facultades y obligaciones del presidente están relacionadas en el artículo 89 de la Constitución. Para una mejor comprensión del complejo de atribuciones se debe recurrir a una sistematización de las mismas, por ello revisaremos una clasificación de esas facultades y obligaciones realizada por Pichardo (2002:146-147).



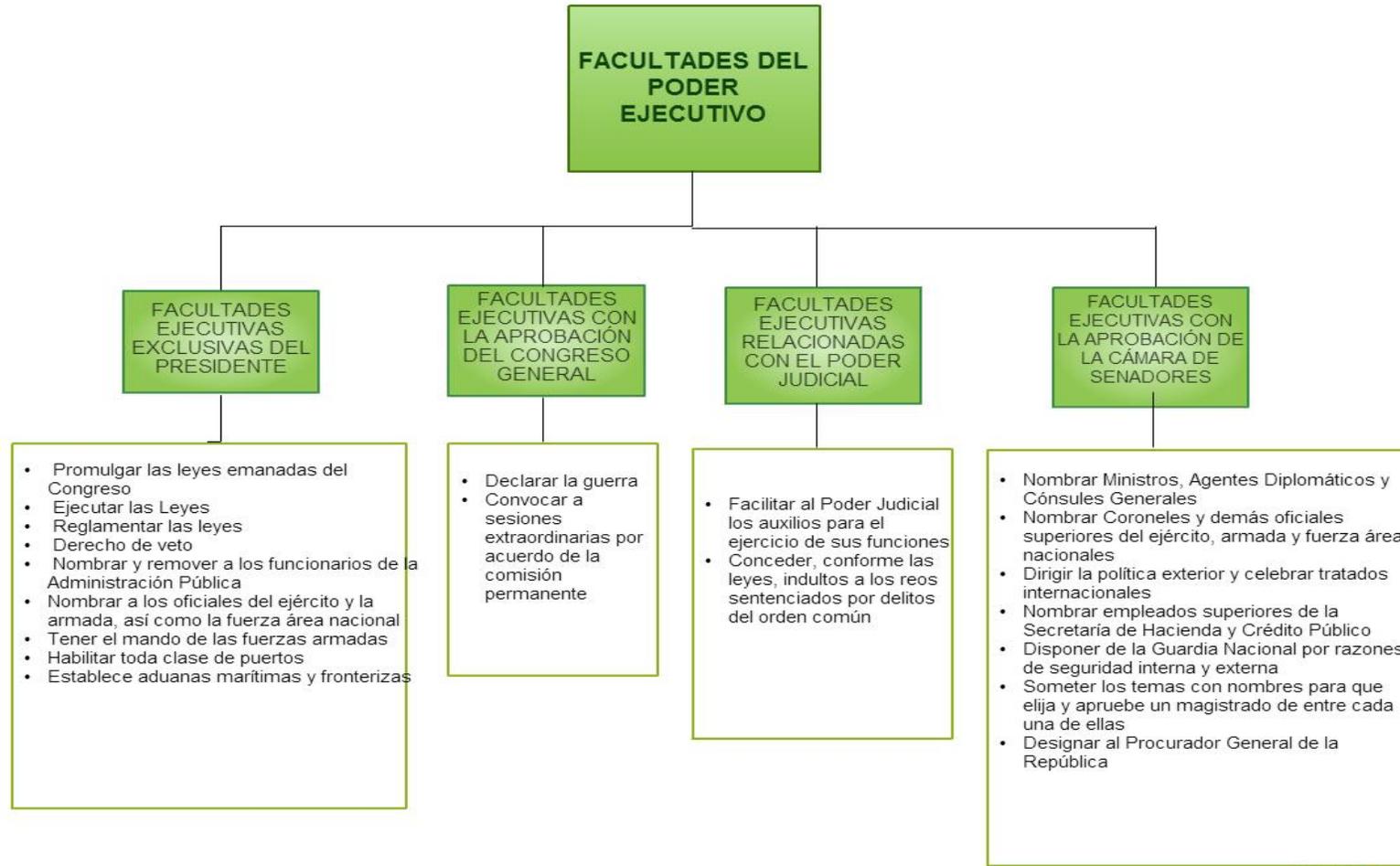


Figura 1.20 Facultades de presidente de la República o Poder Ejecutivo Federal. Fuente: Pichardo (2002:146-147)¹⁰

¹⁰ Puedes descargar la imagen del siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u1_fig1.20.jpg



Aunado a las anteriores facultades, el Poder Ejecutivo Federal tiene otras que son importantes y determinantes para el desarrollo nacional tales como facultades en materia económica que se mencionan en los artículos constitucionales 25, 26, 27, 28, 74, 89 y 123 así como las relativas a la política económica a través de las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos.

En su libro titulado, *El presidencialismo mexicano*, publicado en 1978, el jurista Jorge Carpizo Mc Gregor destacó las razones por las cuales el presidente de la República detentaba un poder omnímodo a causa de facultades no escritas, las denominadas facultades *metaconstitucionales*, además de ser el vértice y la columna vertebral del sistema político mexicano. Carpizo describió esas facultades que de manera enunciativas eran las siguientes:

- Jefe real del partido que fue preponderante, el PRI
- Designación del sucesor presidencial
- Debilitamiento del Poder Legislativo debido a que la mayoría de legisladores eran miembros del partido revolucionario institucional
- Facultades económicas y comandante supremo de las fuerzas armadas
- Elección y remoción de gobernadores
- Control de las elecciones, hasta 1996, debido a que el órgano electoral dependía de la Secretaría de Gobernación

Actualmente, esas facultades metaconstitucionales se han transformado y por tanto el poder omnímodo del presidente de la República ha disminuido de manera significativa. La alternancia del poder al nivel del ejecutivo federal en el año 2000 y la composición heterogénea del Congreso de la Unión ha posibilitado una división de poderes más efectiva y equilibrada. Con las reformas electorales de 1996 y con la independencia del Instituto Federal Electoral (organismo encargado de la



organización de las elecciones), respecto de la administración pública federal, se transparentó el ejercicio del sufragio de los ciudadanos. Por lo anterior, entre otras circunstancias, el sistema político mexicano ha cambiado sustancialmente y poco a poco el Estado se ha hecho más republicano, representativo, democrático y federal, tal como lo marca el artículo 40 de la Constitución.

ARTÍCULO 40: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Poder Legislativo

El poder Legislativo, según el artículo 50 constitucional, se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, de ahí que por su composición se le denomine bicameralismo. Para comprender mejor este poder, primero revisaremos las facultades con las que cuenta el Congreso General, que, como ya mencionamos, es el lugar donde se contiene el Poder Legislativo.

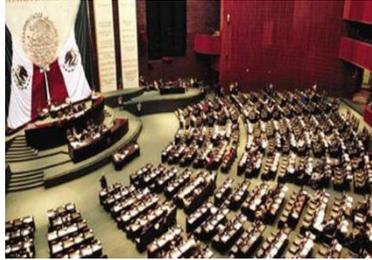


CONGRESO GENERAL	
FACULTADES	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho de iniciar leyes o decretos • Admitir nuevos Estados a la Unión Federal • Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación • Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto • Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobarlos así como para reconocer y mandar la deuda nacional • Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, energía eléctrica y nuclear • Crear y suprimir empleos públicos de la Federación • Declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el ejecutivo • Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración • Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones • Conceder licencia al Presidente de la República • Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República

Figura 1.21 Facultades del Congreso de la Unión

Por otro lado, y hablando específicamente de las 2 cámaras del Poder Legislativo, podemos observar que se integran y organizan de la siguiente manera:



	CÁMARA DE DIPUTADOS	CÁMARA DE SENADORES
NÚMERO DE LEGISLADORES	<p>500 diputados</p> 	<p>128 senadores</p> 
FACULTADES EXCLUSIVAS	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación. ● Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, previo examen, discusión y en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. ● Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos durante el ejercicio de sus cargos (fuero). ● Revisar la Cuenta Pública a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal. ● Ratificar nombramientos que haga el Ejecutivo Federal de algunos funcionarios del gobierno, como el caso del Procurador General de la República. ● Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Ejecutivo Federal. ● Autorizar al Ejecutivo Federal para permitir la salida del país a las tropas nacionales.



	<ul style="list-style-type: none"> ● Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Una vez declarada la desaparición de poderes en una entidad federativa, puede nombrar un gobernador interino.
<p>OBTENCIÓN DEL CARGO (Elección)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 300 electos por el principio de votación mayoritaria relativa. ● 200 electos por el principio de representación proporcional. ● Su duración en el cargo es de 3 años. 	<ul style="list-style-type: none"> ● En cada entidad federativa y en el D. F., dos son elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa (64) y uno asignado a la primera minoría partidista (32), haciendo un subtotal 96 senadores a través de estos mecanismos. ● 32 senadores por el principio de representación proporcional. ● Su duración en el cargo es de 6 años.
<p>REQUISITOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Ser ciudadano mexicano por nacimiento. ● Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de dicha elección. ● No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella. ● No ser titular de organismos autónomos, ni secretario o subsecretario de Estado, ni de organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos de que se separe de sus funciones 90 días previos al día de elección. ● No ser ministro de algún culto religioso. ● La edad mínima que deben tener al día de la elección es: 12 años para diputados y 25 para senadores respectivamente. 	

Figura 1.22 Organización del Poder Legislativo



Por medio de las facultades y obligaciones que la Constitución le otorga y le impone, el Poder Legislativo se integra en:

- Poder Constituyente: procedimiento para modificar la propia Constitución. Integrado por la mayoría calificada del Congreso General y la mayoría absoluta de los congresos locales.
- Congreso General: actuación de las dos cámaras en conjunto
- Cámara baja o Cámara de Diputados: integrada por los 500 diputados
- Cámara alta o Cámara de Senadores: integrada por los 128 senadores
- Comisión Permanente: actúa durante los recesos de las Cámaras y se integra por 37 miembros (19 diputados y 18 senadores); una de sus tareas es recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de las Cámaras respectivas

Las legislaturas se organizan mediante la integración de los grupos parlamentarios que se encargan de organizar el Congreso; cada uno designa un coordinador y el conjunto de todos ellos conforman el órgano de gobierno de cada Cámara, conocido como Junta de Coordinación Política, esto de acuerdo con los artículos 31 y 81 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tiene como responsabilidad la integración del sistema de comisiones, entre otras (en adelante LOCGEUM).

Las comisiones anteriormente mencionadas son grupos de legisladores que tienen la tarea de desarrollar el trabajo preparatorio consistente en elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones para que el pleno de la legislatura decida sobre la aprobación de una iniciativa; dicho trabajo es vital pues de esa manera se conoce el fondo del contenido de las iniciativas. El artículo 39 de la LOCGEUM establece 52 Comisiones para que la Cámara de Diputados cumpla con sus funciones, y 30 Comisiones en la Cámara de Senadores, conforme el artículo 90 de la LOCGEUM.

Por las facultades exclusivas de cada Cámara hay comisiones que solo conciernen a la de Diputados, como la de presupuesto y cuenta pública, de la misma manera que las comisiones de relaciones exteriores son exclusivas de la Cámara de Senadores. Debe tenerse presente que las comisiones no son órganos decisorios, son *preparatorios*; solo el Congreso en pleno tiene autoridad constitucional.

Poder Judicial

De conformidad con el artículo 94 de la Constitución, el Poder Judicial de la Federación se deposita en los siguientes órganos:

1. Suprema Corte de Justicia
2. Tribunal Electoral
3. Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito
4. Juzgados de Distrito



Aunado a lo anterior, en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante LOPJF), también se establece que este poder se ejerce a través de las siguientes instancias:



Figura 1.23 Poder Judicial

Suprema Corte:

Se integra por once ministros, los cuales durarán en su encargo 15 años. Como se establece en el artículo 95 constitucional. Para ser electo ministro se necesita:

**REQUISITOS PARA
SER MINISTRO**

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
2. Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación.
3. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de 10 años, título profesional de licenciado en derecho.
4. Gozar de buena reputación y de buena fama en concepto público así como no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión.
5. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.
6. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Gobierno del Distrito Federal, durante un año previo al día de su nombramiento.

Figura 1.24 Requisitos para ser ministro. Fuente: Art. 95 constitucional¹¹.

Para que se nombren ministros de la Suprema Corte, el presidente de la República somete una terna a consideración del Senado, el cual designará al ministro por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes al momento de la votación. El presidente de la Suprema Corte es elegido de entre sus miembros cada 4 años a decisión de El Pleno.

¹¹ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u1_fig1.24.jpg



No obstante que en la Constitución no están definidas con puntualidad las facultades de la Suprema Corte de Justicia, sí es posible identificar los asuntos de su competencia. En el artículo 105 constitucional se menciona que el máximo órgano del Poder Judicial conocerá de:

- Las controversias constitucionales (con excepción de las de materia electoral), que se susciten entre: la Federación y una entidad federativa o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; una entidad federativa y otra; una entidad federativa y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversas entidades federativas; dos poderes de una misma entidad federativa; una entidad federativa y uno de sus municipios; una entidad federativa y un municipio de otra entidad federativa; dos órganos de gobierno del Distrito Federal
- Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución
- Los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito

Consejo de la Judicatura Federal:

Es un órgano nuevo del Poder Judicial de la Federación y, como lo indica el artículo 100 constitucional, tiene independencia técnica, de gestión y para emitir resoluciones; además de ser responsable de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tal como lo refieren los artículos 94 de la Constitución y 68 de la LOPJF. Por sus funciones y atribuciones, el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano logístico del Poder Judicial de la Federación, es decir, no desempeña funciones sustantivas.



Tribunal Electoral

Es otro órgano surgido alrededor de 1996, que se incorpora a la estructura del Poder Judicial de la Federación; de acuerdo al artículo 99 constitucional es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado de dicho poder. Conforme al artículo 99 de la Constitución y al artículo 185 de la LOPJF, entre las funciones del Tribunal Electoral, destaca resolver:

- Las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores
- Las impugnaciones sobre la elección del Presidente de la República
- Las impugnaciones que se susciten por resoluciones de las autoridades electorales federales que violen alguna ley
- Las impugnaciones que se susciten por resoluciones de las autoridades estatales electorales, cuando sean determinantes para el resultado final de las elecciones
- Las impugnaciones que se susciten por resoluciones que violen los derechos políticos-electorales de ciudadanos de votar y ser votados

Tribunales Colegiados de Circuito

Por debajo de la Suprema Corte de Justicia, están los Tribunales Colegiados de Circuito, que están compuestos por tres magistrados, un secretario de acuerdos y un determinado número de secretarios, actuarios y empleados tal como lo establece el artículo 33 de la LOPJF.

Tribunales Unitarios de Circuito

Conformados por un magistrado y un cierto número de secretarios, actuarios y empleados, según el artículo 28 de la misma LOPJF.

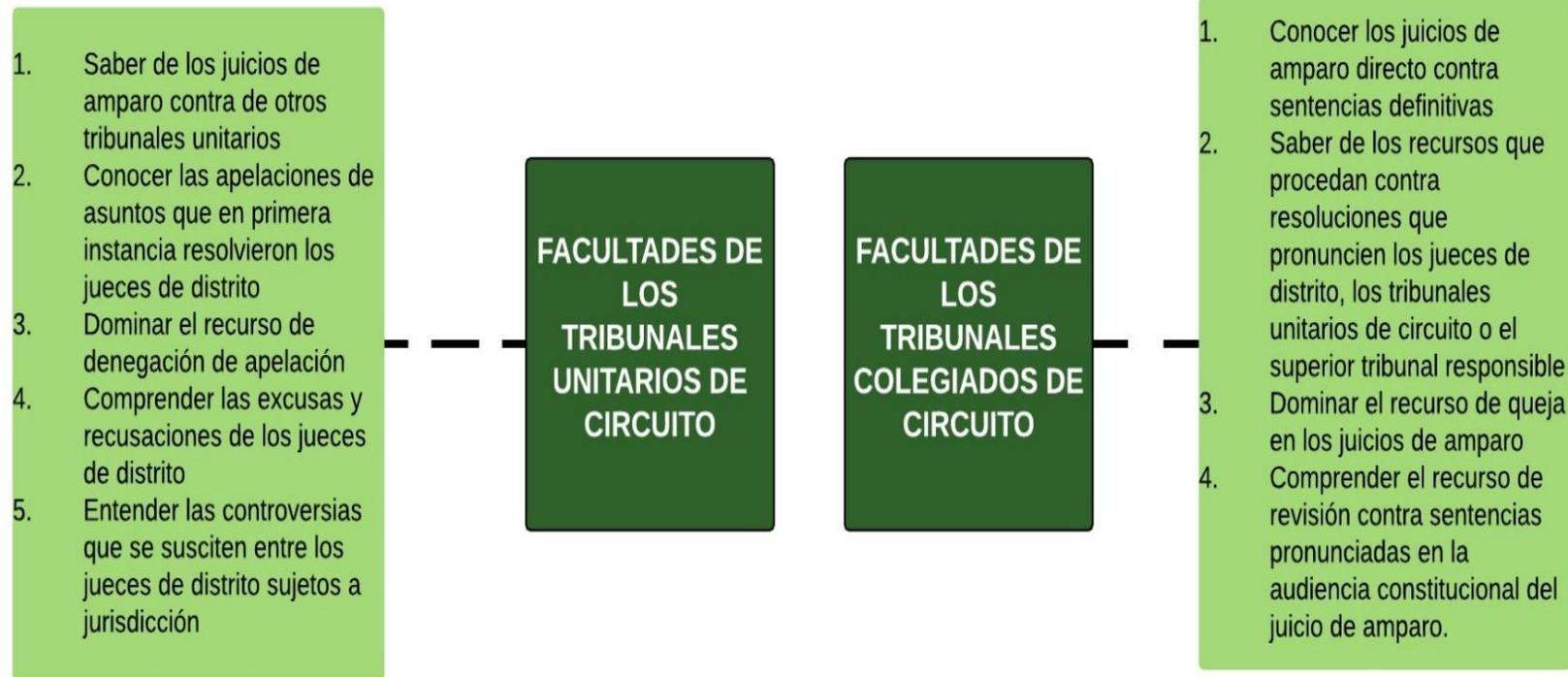


Figura 1.25 Facultades de los Tribunales de Circuito. Fuente: Art. 28 de la LOPJF¹².

¹² Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u1_fig1.25.jpg



Juzgados de Distrito

Se encuentran en la base del Poder Judicial, se componen de un juez y un determinado número de secretarios, actuarios y empleados, según artículo 42 de la LOPJF. Los juzgados de distrito son de distinto tipo:

Figura 1.26 Tipos de Juzgados de Distrito

TIPOS DE JUZGADOS DE DISTRITO

1. Penal: conocen delitos del orden federal, procedimientos de extradición y las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada entre otras.
2. Administrativa: entienden de las controversias con motivo de la aplicación de las leyes federales, de los juicios de amparo contra leyes y disposiciones de observancia general así como de los juicios de amparo contra actos de autoridad distinta a la judicial, entre algunas
3. Civil: comprenden de las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales, de los juicios que afecten bienes de propiedad nacional, de los juicios entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, de los asuntos civiles del cuerpo diplomático y consular, etc.
4. Trabajo: saben de los juicios de amparo contra leyes y disposiciones de observancia general, de los juicios de amparo en materia de trabajo, entre otras.

Fuente: art. 42 de la LOPJF ¹³.

¹³ Puedes descargar la imagen del siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u1_fig1.26.jpg



Por último, está el **Jurado Federal de Ciudadano** que se encarga de conocer los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación, de acuerdo con el artículo 57 de la LOPJF.



1.6 Administración pública de México en el contexto internacional

No hay administración pública que se sustraiga del contexto mundial o que por lo menos no influya en su organización y funcionamiento. En el caso de México, a partir de la segunda mitad del siglo XX, la administración pública debió crecer en funciones para que el Estado Planificador del Desarrollo tuviera más participación en la economía. Pero fue hasta 1984, cuando se pasó de un Estado Planificador a un Estado Redimensionado, en el que el Estado dejó a las fuerzas del mercado económico conducirse conforme el binomio oferta-demanda de bienes y servicios. Esta circunstancia tuvo el influjo del fenómeno de la globalización plasmado en la configuración de mercados regionales. El Estado y la administración pública debieron “desacostumbrarse” a administrar la economía y empezar a cumplir una nueva serie de funciones como la regulación de las fuerzas del mercado internas y externas. Mucha política, mucha normativa y poca administración.

Sin la pretensión de polemizar sobre los cambios de modelos o paradigmas del Estado mexicano en los últimos 30 años, es incuestionable que la administración pública, desde el enfoque instrumental, cambió en lo cuantitativo (pocas paraestatales) y en lo cualitativo; la eficacia administrativa del gobierno se puso a prueba para adaptarse a un contexto internacional en permanente transformación.

Sin embargo, pocos años pasaron para que el neoliberalismo fuese cuestionado por las fuerzas económicas domésticas o internas. No era totalmente bueno que la política y, en consecuencia, la administración pública, se subordinaran a la economía, tanto menos a una economía regional y global.

No obstante que la administración pública opera en un marco o contexto internacional y global, la administración pública tiene una razón de ser que le es ineludible: el servicio público. Su proximidad es la comunidad o localidad, si esta tiene bienestar significa que la administración pública (sea federal, estatal o municipal) está cumpliendo su objetivo y, a un nivel macro, ese objetivo es el bien común. Tan importante es el contexto internacional como el nacional. Al



respecto, Guerrero (2003: 324.) puntualiza: “En contraste a la teología neoliberal del Banco Mundial y de la OCDE, un Estado nacional pleno sólo podrá internacionalizarse en la medida en que incremente su fuerza, y en tanto que esta fuerza derive de las instituciones democráticas y de las dependencias gubernamentales que las sustentan.”

En suma, la administración pública juega un papel destacado en el contexto internacional, pues de ella depende crear y conservar las condiciones materiales, legales y políticas internas para potencializar un óptimo flujo de inversiones financieras extranjeras teniendo como referencia instituciones gubernamentales eficientes, transparentes y democráticas.



RESUMEN

Por la raíz etimológica de las palabras que le componen, la administración pública significa servir a la ciudad o al pueblo. Desde la óptica por la que se le quiera estudiar o abordar, la administración pública es el brazo ejecutor del Estado para satisfacer las necesidades colectivas; es decir, la administración pública es el Estado en actividad para cumplir su razón de ser, el bien común.

Otro concepto revisado en la unidad y difícil de definir, es justamente el de Estado; no obstante, la dificultad que entraña cifrar la definición, el Estado se inventó para que el hombre tenga posibilidades de subsistencia y de bienestar en un ambiente de paz y de tranquilidad, dentro de un territorio determinado, así como amparado en un orden jurídico.

El Estado necesita de un cuerpo que lo represente: el gobierno, éste es la expresión del Estado. Para ello el gobierno está dotado de mando, de órganos, de funciones y tres son las distintivas del gobierno: legislativa, jurisdiccional y ejecutiva. Los órganos que se encargan de realizar esas funciones son el legislativo, el judicial y el ejecutivo, respectivamente. Ahora bien, si el gobierno se encarga de poner en movimiento al Estado, la administración pública, por su parte, tiene la tarea de dinamizar el órgano del ejecutivo. De otra forma, la administración pública es parte del Ejecutivo y éste a su vez es un órgano del gobierno.

Una de las teorías que explican al Estado, es la relativa a los elementos que lo integran. A saber: la población, el territorio y el gobierno; los denominados elementos estructurales. Además, están los elementos funcionales que son la soberanía y el orden jurídico.



La población, a diferencia de los términos nación o pueblo que están más emparentados a procesos histórico-culturales o cualitativos, es el conjunto de habitantes asentados en un territorio determinado. El territorio, por otro lado, se define como el espacio terrestre, aéreo y marítimo en el que el Estado ejerce su soberanía. El gobierno, por su parte y como lo establece el artículo 40 constitucional, se organiza en una República representativa, democrática, laica y federal.

La soberanía es inherente al Estado; no hay Estado moderno sin soberanía. La soberanía estatal se distingue por dos características: autodeterminación y supremacía. Para que esa soberanía sea superior, precisa de un marco u orden jurídico que regule la convivencia de los hombres y establezca sus instituciones públicas y privadas en un Estado social.

La evolución de la administración pública implica hablar de la historia del nacimiento y evolución del Estado. A partir del México independiente se registran cinco grandes modelos o paradigmas en los que el Estado, y en consecuencia la administración pública, desempeña determinadas funciones que se trasladan jurídicamente al poder ejecutivo.

La administración pública no es ajena a los cambios mundiales que se han venido sucediendo durante los últimos 30 años. Lo cual se reflejó en el redimensionamiento del Estado al adelgazarse la administración pública paraestatal en 80% en poco más de dos décadas. No obstante, esta redefinición cuantitativa, la administración pública sigue teniendo un papel relevante en el logro de un bienestar colectivo.



BIBLIOGRAFÍA DE LA UNIDAD



BIBLIOGRAFÍA SUGERIDA

Autor	Capítulo	Páginas
Aguilar, L. (1983)	Los objetos de conocimiento de la administración pública	361-384
Burgoa, I. (1984)	La antecedencia histórico-política del Estado Mexicano	31-91
	Los elementos del Estado mexicano	93-186
	La soberanía, el poder constituyente y el poder público	187-277
	Teoría de la Constitución	279-397
Carrillo, A. (2001)	Génesis y evolución de la administración pública centralizada	11-37
Dimock, M. (1980)	¿Qué es la administración pública	111-116
Guerrero, O. (1989)	Presentación	13-16
	Introducción	17-38



	La administración pública como el Estado en actividad	39-52
Guerrero, O. (1997)	Primera Lección. La Administración Pública Tercera Lección. Alrededor de la polis	23 – 52 63-86
Guerrero, O. (2003)	La administración pública en una perspectiva internacional	321-358
Méndez, J. (2000)	La administración pública en México: su desarrollo como disciplina	17-34
Moreno R. (1980)	El gobierno y la administración pública	37-68
Pichardo, I. (1984)	Concepto de Estado Elementos del Estado mexicano Formas de organización del Estado	24-29 31-42 44-50
Pichardo, I. (2002)	Características del titular del poder ejecutivo	141-149



UNIDAD 2.

LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO (FEDERAL, ESTATAL, MUNICIPAL Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO)





OBJETIVO PARTICULAR

Identificar y explicar la organización del sector público, señalando en particular las características de los niveles de Gobierno (federal, estatal y municipal) y de la Ciudad de México.

TEMARIO DETALLADO

(10 Horas)

2. La Organización del Sector Público (Federal, Estatal, Municipal y Ciudad de México)

2.1. Administración Pública Federal: centralizada y paraestatal

2.1.1. Administración Pública Centralizada: Secretarías de Estado y Consejería Jurídica

2.1.2. Administración Pública Paraestatal: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos

2.2. Administración Pública Estatal

2.2.1. División y funciones de los Poderes Estatales

2.2.2. Atribuciones de los Gobiernos Estatales

2.3. Administración Pública Municipal

2.3.1. Estructura y patrimonio

2.3.2. Funciones y servicios

2.4. Gobierno de la Ciudad de México

2.4.1. Naturaleza jurídica y su carácter local

2.4.2. Organización en la Ciudad de México



INTRODUCCIÓN

En la Unidad precedente se trató acerca de lo que significa el Estado para el bienestar colectivo de la población, además de cómo se organiza el gobierno para cumplir ese propósito y el papel que desempeña la administración pública como parte *dinamizadora* de la institución estatal para el logro de sus fines. En esta Unidad toca ver cómo se organiza la administración pública en sus tres órdenes de gobierno, que son el federal, estatal y municipal; además de la organización *sui generis* de la administración pública del gobierno de la Ciudad de México y los últimos cambios en sus leyes y organización.

La Unidad 2 se compone de cuatro apartados. El primero trata acerca de cómo se integra y organiza la administración pública federal, cuya estructura está bajo el Poder Ejecutivo Federal. Se verá que la administración pública a nivel federal se integra de la administración pública central (cuyos órganos también se denominan dependencias) y la administración pública paraestatal (o entidades). El segundo apartado atiende, por un lado, cómo se organiza el poder público de los Estados, es decir, en qué órganos estatales recaen las funciones legislativa, ejecutiva y judicial; y por otro, cómo se organiza la administración pública en este nivel de gobierno.

Partiendo de que los municipios son la base de la organización política y administrativa de los estados federados, el apartado tercero trata sobre la forma de cómo se estructuran los municipios y las funciones que desempeña a nivel local; destacando el papel que desempeña el ayuntamiento y en particular el presidente municipal como conductor de la administración pública municipal. El cuarto y último, se ocupa de la entidad federativa conocida anteriormente como Distrito Federal y



que en los últimos meses ha transitado por cambios en su naturaleza jurídica, sus órganos de gobierno y estructura.

Al concluir la Unidad, se advertirá que la organización de la administración pública se replica en los distintos niveles de gobierno; esto es, a nivel federal, estatal y municipal. Repitiéndose, además, en cada nivel la figura de la *sectorización* para la coordinación y agrupación de entidades.

Una característica propia de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, así como la organización excepcional de la administración de la Ciudad de México y sus Alcaldías, es el papel del Ejecutivo como conductor de la administración pública.

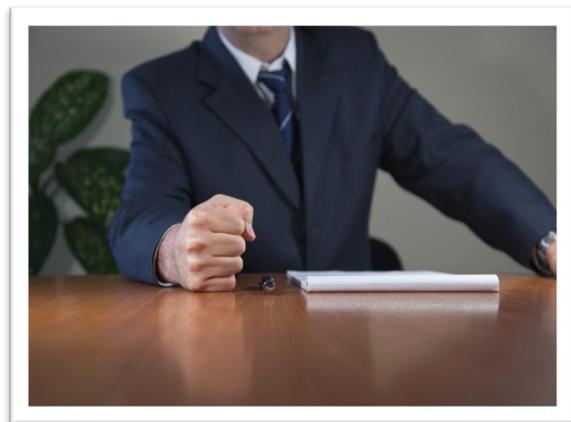


2.1. Administración Pública Federal: Centralizada y Paraestatal

Se recordará que, en la Unidad precedente, al tratar sobre las facultades y funciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mencionábamos que el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, depositado en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado y a los demás empleados de la Unión, facultad que le es exclusiva como lo dicta la fracción II., del artículo 89 de la Constitución. Dicha facultad convierte al presidente de República en el jefe *ipso iure* o *por pleno derecho* de la Administración Pública Federal; por ello, es importante revisar de qué manera se organiza la administración pública federal.

De conformidad con el artículo 90 constitucional, la administración pública será centralizada y paraestatal según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF). Antes de ahondar en esta Ley, es conveniente conocer sobre la organización de la Presidencia; que a decir de Pichardo (1984: 195) “son el primer eslabón de la administración pública y el conducto mediante el cual el Ejecutivo Federal canaliza la toma de decisiones.”

En el artículo 8º de la LOAPF, se faculta al Ejecutivo Federal (o presidente de la República), a disponer de las unidades de apoyo técnico y estructura que él determine, de las cuales será responsable. A esas unidades se le conocen comúnmente como *Presidencia de la República*.



Una de esas unidades de apoyo es la Oficina de la Presidencia, que se integra por los siguientes órganos, los cuales desempeñan las funciones que a continuación se mencionarán de manera breve:¹⁴

1. **Vocero del Gobierno de la República:** convoca a reuniones de trabajo a los titulares de las áreas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para desarrollar la estrategia de información gubernamental, supervisa las acciones para su ejecución, coordina la congruencia de la información que el Gobierno de la República difunde a la población, amplía y precisa la información relacionada con los posicionamientos del Gobierno de la República, coadyuva en el apoyo para la realización de programas, campañas o acciones específicas de información gubernamental así como en la coordinación de comunicación social de la oficina de presidencia.
- 
2. **Jefatura de la Oficina de la Presidencia:** da seguimiento a las políticas públicas, órdenes y acuerdos del presidente para aportar elementos que permitan la toma de decisiones; también mantiene las relaciones interinstitucionales con los sectores público, social y privado; participa en reuniones de Gabinete y de los gabinetes especializados.
 3. **Secretaría Particular del Presidente:** da seguimiento a las órdenes y acuerdos que instruye el presidente, diseña la agenda, el calendario de giras y asistencia

¹⁴ Cabe mencionar que, en el momento de la realización de este material, estas son las funciones que desempeñan; recordemos que tanto las áreas como funciones y personas asignadas, cambian a lo largo y al final de cada sexenio, por lo que te sugerimos mantenerte al pendiente de dichos cambios.



a las actividades y eventos públicos del presidente tanto en el interior del país como en el extranjero.

4. **Coordinador de Asesores del Presidente:** asesora y apoya al presidente en los asuntos que le encomiende y formula los estudios, análisis, opiniones y recomendaciones que resulten procedentes; además de proveerlo de la información y datos necesarios para sus actividades, toma de decisiones y formulación de mensajes.
5. **Coordinación de Comunicación Social:** promueve la coordinación y colaboración con los medios de comunicación del país y del extranjero, organiza la realización de programas o campañas específicas de comunicación social y las entrevistas y conferencias de prensa del Presidente.
6. **Unidad de Apoyo Técnico de la Jefatura de la Oficina de la Presidencia,** compuesta de:
 - a) **La Secretaría Técnica de Gabinete:** da seguimiento al cumplimiento de los acuerdos, instrucciones y compromisos que instruya el presidente; de forma general atiende las acciones de apoyo técnico solicitadas por el Jefe de la Oficina de la Presidencia.
 - b) **La Coordinación de Opinión Pública:** regula los diagnósticos y estudios de opinión con el objeto de aportar elementos que permitan dar apoyo a la toma de decisiones; dirige investigaciones en torno a temas de interés nacional.
 - c) **La Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental:** organiza las acciones y estrategias para posicionar el mensaje gubernamental, además conduce la política de identidad institucional de la Oficina de la Presidencia de la República y de la Administración Pública Federal
 - d) **La Coordinación de Vinculación:** promueve las relaciones interinstitucionales de la Oficina de la Presidencia con organizaciones e instituciones de los sectores público, social y privado. Atiende las solicitudes y peticiones de grupos sociales



- e) La Coordinación de Estrategia Digital Nacional: elabora, da seguimiento y evalúa periódicamente la Estrategia Digital Nacional; fomenta la adopción y el desarrollo de tecnologías de la información y comunicación; impulsa el gobierno digital; promueve la innovación, apertura, transparencia, colaboración y participación ciudadana para insertar a México a la sociedad del conocimiento
- f) La Coordinación de Ciencia, Tecnología e Innovación: coadyuva en la elaboración y diagnósticos sobre la situación que guarda el sector de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), en el país e impulsa acciones para que la CTI se convierta en palanca real del desarrollo económico y social del país
- g) La Coordinación de Crónica Presidencial: da puntual seguimiento de las actividades del Presidente de la República con objeto de recopilar los materiales, así como generar los contenidos para la integración de las publicaciones, crónicas y acervos que den cuenta de las políticas, programas, obras y acciones de la Administración del sexenio en curso.

Por otro lado, el Ejecutivo Federal también dispone un *Estado Mayor Presidencial*, cuyo titular es nombrado por el presidente de la República en turno, según lo establece la fracción III del artículo 14 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos ¹⁵. Tocante a lo anterior, el artículo 15 de esta ley establece que el Estado Mayor Presidencial es un órgano técnico militar, es decir, un cuerpo militar que integra a las 3 fuerzas armadas que son el ejército, la marina y la fuerza aérea, con un mando unificado y con el propósito exclusivo de auxiliar al presidente de la

¹⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011). *Ley de ascensos y recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*. México. Recuperado de <http://bit.ly/1CgN6kA>



República en la obtención de información general, así como de planificar sus actividades y tomar las previsiones para su protección.

Pero el Estado Mayor Presidencial no solo se encarga de la seguridad del Ejecutivo Federal, también da protección a su familia, al presidente electo, a los expresidentes, a los secretarios de Estado y a otras personas que determine el titular del Ejecutivo Federal, como por ejemplo a los candidatos presidenciales de los distintos partidos políticos del país.

Constitucionalmente, la administración pública federal tiene un carácter dual: es centralizada y es paraestatal. Al conjunto de la administración centralizada se le conoce como *dependencias* (artículo 2º de la LOAPF); y al de la administración paraestatal como *entidades* (artículo 3º de la LOAPF), lo cual explicaremos a continuación:

2.1.1 Administración Pública Centralizada: Secretarías de Estado y Consejería Jurídica

Recapitulando hemos visto que el presidente de la República es el jefe o titular de la administración pública federal, que el primer eslabón entre ésta y el Ejecutivo Federal son las unidades de apoyo técnico conocidas como Oficina de la Presidencia, por lo que ahora daremos paso a la revisión de la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal, las cuales son parte de la administración pública federal.



Comenzaremos estudiando la composición de la administración pública centralizada. De acuerdo como lo establece la LOAPF en su artículo 1º, segundo párrafo, la Administración Pública Centralizada se integra por:

La Oficina de la Presidencia de la República

MÉXICO
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



2. Las Secretarías de Estado

SEDENA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	PGR PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	SSP SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	SEP SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	SRA SECRETARÍA DE LA SEGURIDAD ALCAALIA
SEGOB SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	SFP SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	SEMAR SECRETARÍA DE MARINA	SEDESOL SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	SAGARPA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESQUERÍA Y ALIMENTACIÓN
SE SECRETARÍA DE ECONOMÍA	SRE SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	SHCP SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	SALUD SECRETARÍA DE SALUD	PRESIDENCIA OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
SCT SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	SECTUR SECRETARÍA DE TURISMO	SENER SECRETARÍA DE ENERGÍA	STPS SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	SEMARNAT SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

3. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

CJEF
CONSEJERÍA JURÍDICA
DEL EJECUTIVO FEDERAL



La administración pública centralizada (o dependencias), a diferencia de la paraestatal, tiene ciertas características que Pichardo (2002: 177) describe de la siguiente manera:

- Carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del poder Ejecutivo.
- Dependen jerárquica y administrativamente del titular del poder ejecutivo.
- Los titulares de las dependencias son nombrados y removidos libremente por el propio presidente.
- Actúan exclusivamente por facultades delegadas del presidente.



- Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el presupuesto de egresos de la federación, sin que puedan ejercer otros recursos.

Las dependencias con las que cuenta el Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos administrativos y que son parte de la Administración Pública Federal Centralizada, están establecidas en el artículo 26 de la LOAPF vigente. En la figura 2.1 podrás revisar a detalle el nombre de cada una de ellas, así como sus funciones y el artículo de la LOAPF que determina dichas responsabilidades.



DEPENDENCIA	MISIÓN / FUNCIÓN	ART. LOAPF
	<p>Contribuir a la gobernabilidad democrática y el desarrollo político de México a través de una buena relación del Gobierno Federal con los Poderes de la Unión y los demás niveles de gobierno para garantizar la seguridad nacional, la convivencia armónica y el bienestar de los mexicanos en un Estado de Derecho.</p>	<p>Art. 27</p>
	<p>Conducir la política exterior de México mediante el diálogo, la cooperación, la promoción del país y la atención a los mexicanos en el extranjero, así como coordinar la actuación internacional del Gobierno de la República.</p>	<p>Art. 28</p>
	<p>Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea con el fin de defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en caso necesario y realizar acciones cívicas que tiendan al progreso del país.</p>	<p>Art. 29</p>



 <p>SEMAR SECRETARÍA DE MARINA</p>	<p>Organizar, administrar y preparar la Armada; además de ejercer la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y nuestras costas.</p>	<p>Art. 30</p>
 <p>SHCP SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO</p>	<p>Proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingreso y deuda pública, así como de estadísticas, geografía e información.</p>	<p>Art. 31</p>
 <p>SEDESOL SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL</p>	<p>Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del Gobierno Federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad.</p>	<p>Art. 32</p>
 <p>SEMARNAT SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES</p>	<p>Incorporar en los diferentes ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales del país, conformando así una política ambiental integral e incluyente que permita alcanzar el desarrollo sustentable.</p>	<p>Art. 32 BIS</p>
 <p>SENER SECRETARÍA DE ENERGÍA</p>	<p>Conducir la política energética del país, dentro del marco constitucional vigente, para garantizar el suministro competitivo, suficiente, de alta calidad, económicamente viable y ambientalmente sustentable de energéticos que requiere el desarrollo de la vida nacional.</p>	<p>Art. 33</p>



	<p>Promover e instrumentar políticas públicas y programas orientados a crear más y mejores empleos, más y mejores empresas, más y mejores emprendedores.</p>	<p>Art. 34</p>
	<p>Promover el desarrollo integral del campo y de los mares del país que permita el aprovechamiento sustentable de sus recursos, el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones, la generación de empleos atractivos que propicien el arraigo en el medio rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos para consolidar el posicionamiento y la conquista de nuevos mercados, atendiendo a los requerimientos y exigencias de los consumidores.</p>	<p>Art. 35</p>
	<p>Promover sistemas de transportes y comunicaciones seguros, eficientes y competitivos, mediante el fortalecimiento del marco jurídico, la definición de políticas públicas y el diseño de estrategias que contribuyan al crecimiento sostenido de la economía y el desarrollo social equilibrado del país; ampliando la cobertura y accesibilidad de los servicios, logrando la integración de los mexicanos y respetando el medio ambiente.</p>	<p>Art. 36</p>
	<p>Crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden.</p>	<p>Art. 38</p>



	<p>Contribuir a un desarrollo humano justo, incluyente y sustentable, mediante la promoción de la salud como objetivo social compartido y el acceso universal a servicios integrales y de alta calidad que satisfagan las necesidades, además de que respondan a las expectativas de la población.</p>	<p>Art. 39</p>
	<p>Fortalecer la política laboral a partir de la promoción de inversiones, a través de una economía cada vez más competitiva, que genere más empleos de calidad en la economía formal y que permita construir relaciones laborales basadas en la productividad y en una más equitativa distribución del producto del trabajo y privilegiar la conciliación de intereses entre los factores de la producción.</p>	<p>Art. 40</p>
	<p>Proporcionar certeza jurídica en la tenencia de la tierra a la población, a través del impulso al ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad rural. Elaborar políticas públicas que fomenten el acceso a la justicia y el desarrollo agrario integral, mediante la capacitación permanente y la organización de los sujetos agrarios como entes fundamentales del primer eslabón del proceso productivo nacional, para coadyuvar en las acciones sociales que propicien bienestar en el medio rural, con el consecuente cuidado en la preservación del medio ambiente y recursos naturales.</p>	<p>Art. 41</p>
	<p>Promueve y difunde las expresiones artísticas y culturales de México.</p>	<p>41 bis</p>



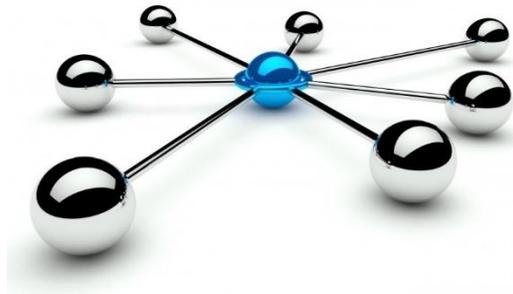
	<p>Conducir el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a fortalecer el desarrollo de la actividad turística, promover la innovación en el sector, mejorar la calidad de los servicios turísticos y la competitividad del turismo nacional, impulsando estrategias transversales que articulen las acciones gubernamentales, del sector privado y social, contribuyendo al crecimiento sustentable e incluyente del turismo</p>	<p>Art. 42</p>
	<p>Revisar y validar los decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos que se sometan a consideración del Presidente de la República, así como los proyectos de iniciativas de ley que el Titular del Ejecutivo presenta al Congreso de la Unión.</p>	<p>Art. 43</p>

Tabla 2.1 Secretarías de Estado ¹⁶

¹⁶ En el siguiente link podrás encontrar información general de cada dependencia: <http://bit.ly/24fvf1Y> Considera que la página se actualiza de manera periódica.



La LOAPF dispone en el artículo 14 que en cada Secretaría habrá un secretario de Estado, el cual se auxiliará de subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y



de otros funcionarios que establezca el reglamento interno respectivo y otras disposiciones legales. Cada Secretaría de Estado deberá contar con sus manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público para un óptimo funcionamiento; la información que debe contener dichos documentos es sobre la estructura orgánica y las funciones de cada unidad administrativa.

El Ejecutivo Federal se apoya en una instancia de coordinación para un mejor y eficiente cumplimiento de sus funciones, el denominado *Gabinete*. Según Pichardo (2002: 181), el “Gabinete es la reunión de los principales colaboradores del presidente, que lo asesoran sobre aspectos fundamentales de la administración pública y su dimensión nacional.” El presidente de la República puede convocar directamente o a través del secretario de Gobernación, a reuniones de gabinete con los secretarios de Estado y/o cualquier otro titular de la administración pública federal que él determine.

Aunque la tarea de convocar a reuniones de gabinete no es una facultad constitucional del presidente, la LOAPF sí contempla esa categoría, sin embargo, no precisa el tipo de gabinete. El objetivo de estas reuniones está definido en el art. 7 de la LOAPF:

Es de resaltar que no está prevista, como facultad constitucional del presidente, convocar a reuniones de gabinete. No obstante, la LOAPF sí contempla esa categoría, pero sin precisar o definir el tipo de gabinete (previo a la actual LOAPF



había gabinetes, los especializados, por ejemplo). El objeto de las reuniones de gabinete está establecido en artículo 7 de la LOAPF:

- Definir y evaluar la política del gobierno federal en asuntos prioritarios de la administración.
- Cuando las circunstancias políticas, administrativas o estratégicas del gobierno lo ameriten.
- Para atender asuntos que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades.

La Presidencia de la República en curso (2012-2018) ¹⁷ diferencia dos “tipos” de gabinete y sus integrantes:

Gabinete

Los 17 titulares de las dependencias anteriormente citadas y los de la Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas (SUB – SFP), Procuraduría General de la República (PGR) y Jefatura de la Oficina de la Presidencia

Gabinete Ampliado

Además de los miembros del Gabinete, los titulares de Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)

¹⁷ Presidencia (2016) En este link puedes encontrar información relacionada con el Gabinete de Presidencia: <http://bit.ly/1iAbM23>. Recordemos que esta información cambia a lo largo y final del sexenio



Por último, el artículo 17 de la LOAPF establece que las Secretarías de Estado podrán contar con *órganos administrativos desconcentrados* con el fin de dar una atención eficaz y un eficiente despacho de los asuntos de su competencia. Estos órganos desconcentrados están subordinados al titular de la dependencia correspondiente y tienen facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso; también se caracterizan por tener autonomía administrativa, pero sin responsabilidad jurídica ni patrimonio propios. Los recursos que ejercen forman parte del gasto de la dependencia (o ramo administrativo) que los coordina sectorialmente.

De acuerdo a datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ¹⁸, los órganos administrativos desconcentrados por dependencia son los siguientes:

¹⁸ En el siguiente link <http://bit.ly/1KU4ltr> puedes revisar la información de la SHCP y las dependencias. Recordemos que esta información cambia a lo largo del sexenio



DEPENDENCIA	ORGANOS DESCONCENTRADOS
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (SEGOB)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal 2. Secretaría General del Consejo Nacional de Población 3. Centro Nacional de Prevención de Desastres 4. Centro de Investigación y Seguridad Nacional 5. Instituto Nacional de Migración 6. Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas 7. Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados 8. Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales 9. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública 10. Servicio de Protección Federal 11. Policía Federal 12. Prevención y Readaptación Social
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comisión Nacional Bancaria y de Valores 2. Comisión Nacional de Seguros y Finanzas 3. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro 4. Servicio de Administración Tributaria
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria 2. Servicio Nacional de Inspección y Certificación de semillas 3. Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero 4. Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios 5. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera 6. Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituto Mexicano del Transporte 2. Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano 3. Comisión Federal de Telecomunicaciones



<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comisión Federal de Competencia 2. Comisión Federal de Mejora Regulatoria 3. Instituto Nacional de Economía Social
<p>SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Universidad Pedagógica Nacional 2. Instituto Politécnico Nacional 3. Canal 11 XE-IPN 4. Instituto Nacional de Antropología e Historia 5. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura 6. Radio Educación 7. Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte 8. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México 9. Instituto Nacional de los Derechos de Autor
<p>SECRETARÍA DE SALUD (SSA)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública 2. Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea 3. Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA 4. Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductividad 5. Comisión Nacional de Arbitraje Médico 6. Servicios de Atención Psiquiátrica 7. Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades 8. Centro Nacional de Trasplantes 9. Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia 10. Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios 11. Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud 12. Comisión Nacional de Bioética 13. Centro Nacional para la Prevención y Control de las Adicciones



SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (STPS)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo 2. Comité Nacional Mixto de Protección al Salario
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Registro Agrario Nacional
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	<ol style="list-style-type: none"> 2. Comisión Nacional del Agua 3. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente 4. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SECRETARÍA DE ENERGÍA (SENER)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias 2. Comisión Reguladora de Energía 3. Comisión Nacional para el uso eficiente de Energía 4. Comisión Nacional de Hidrocarburos
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituto Nacional de Desarrollo Social 2. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
SECRETARÍA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS (SUB-SPF)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales

Tabla 2.2. Órganos desconcentrados por dependencia

2.1.2. Administración Pública Paraestatal: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos

En el caso de la Administración Pública, la palabra *paraestatal* significa lo que está *paralelo al Estado*, o bien lo que está cerca de o más allá.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, *paraestatal*¹⁹ significa: lo “dicho de una institución, de un organismo o de un centro: Que, por delegación del Estado, coopera a los fines de éste sin formar parte de la Administración pública.” (Real Academia Española, [DLE] 2016) La LOAPF establece en el artículo 3 que la Administración Pública Paraestatal se compone de:

1. Los organismos descentralizados,
2. Las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
3. Los fideicomisos



Pichardo (2002: 178) identifica algunas características de la administración pública paraestatal (o entidades):

¹⁹ Real Academia Española (2016) Significado de la palabra *Paraestatal*. Recuperado de <http://bit.ly/1qCTHnr>



CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Pichardo (2002: 178)



Tienen personalidad jurídica propia, derivada de una ley o de un decreto como en el caso de los organismos descentralizados, o de un acto de derecho privado como la creación de una sociedad anónima.



Los funcionarios son nombrados y removidos por el Consejo de Administración de la entidad a propuesta, casi siempre, del Presidente de la República.



No dependen jerárquica ni administrativamente del Presidente, sino de sus propios órganos de gobierno: Consejo de Administración, Asamblea de Accionistas, etc., según el caso



No actúan por facultades delegadas, sino con base en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades de campo en el que las entidades actúan.



Tienen patrimonio propio y ejercen un presupuesto cuyos recursos provienen, básicamente, de la venta de bienes y oferta de servicios que constituyen el objeto de su actividad. El hecho de que sus presupuestos se aprueben por la Cámara de Diputados no altera la validez de esta afirmación

powered by



Fuente: Pichardo, 2008: 178 ²⁰.

²⁰ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u2_infograf%C3%ADa.png



Organismos descentralizados

Los organismos descentralizados son las entidades, según el artículo 45 de la LOAPF, creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (en adelante LFEP), establece que el objeto de los organismos descentralizados es:

- La realización de actividades de las áreas estratégicas o prioritarias.
- La prestación de un servicio público o social.
- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Empresas de participación estatal mayoritaria

Son aquellas que están marcadas en el artículo 46 de la LOAPF:

- Las sociedades nacionales de crédito.
- Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 1. Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, de manera conjunta o por separado, aporten o sean propietarios de más de 50% del capital social.



2. Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social que solo puedan ser suscritas por gobierno federal.
3. Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Fideicomisos públicos

De acuerdo al artículo 47 de la LOAPF, los Fideicomisos Públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el objeto de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

La sectorización

La organización gubernamental por medio del Ejecutivo Federal, prevé una figura para agrupar, coordinar e intervenir la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, dicha figura son los sectores o lo que es conocido como la sectorización. La intervención se realiza a través de la Secretaría de Estado según el agrupamiento que por sectores haya hecho el presidente, tomando en cuenta el objeto (fin) de la entidad en relación con la esfera de competencia de la dependencia.

La sectorización está contemplada en los artículos 48 y 49 de la LOAPF. Al respecto, Pichardo (2002: 196) comenta que la sectorización está compuesta de 3 elementos:

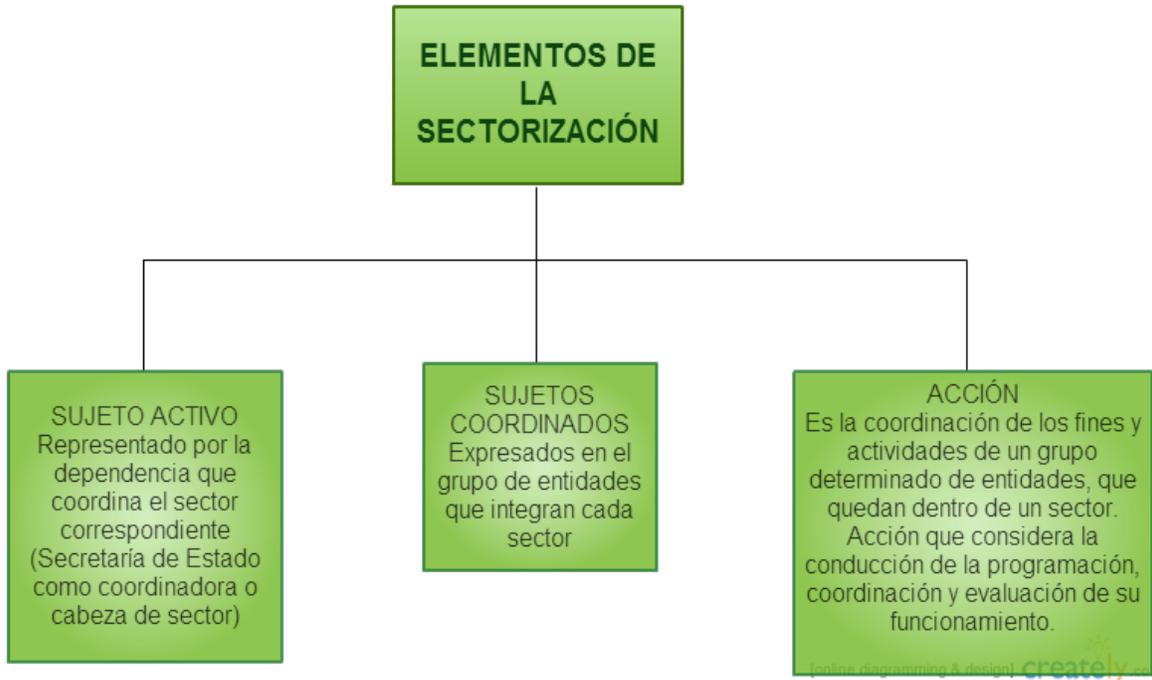


Figura 2.3 Elementos de la Sectorización.
Fuente: Adaptado de Pichardo, 2002: 196 ²¹.

Siguiendo a Pichardo (2002: 196), la organización sectorial persigue ciertas finalidades:

²¹ Puedes descargar la imagen del siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u2_fig2.3.jpg

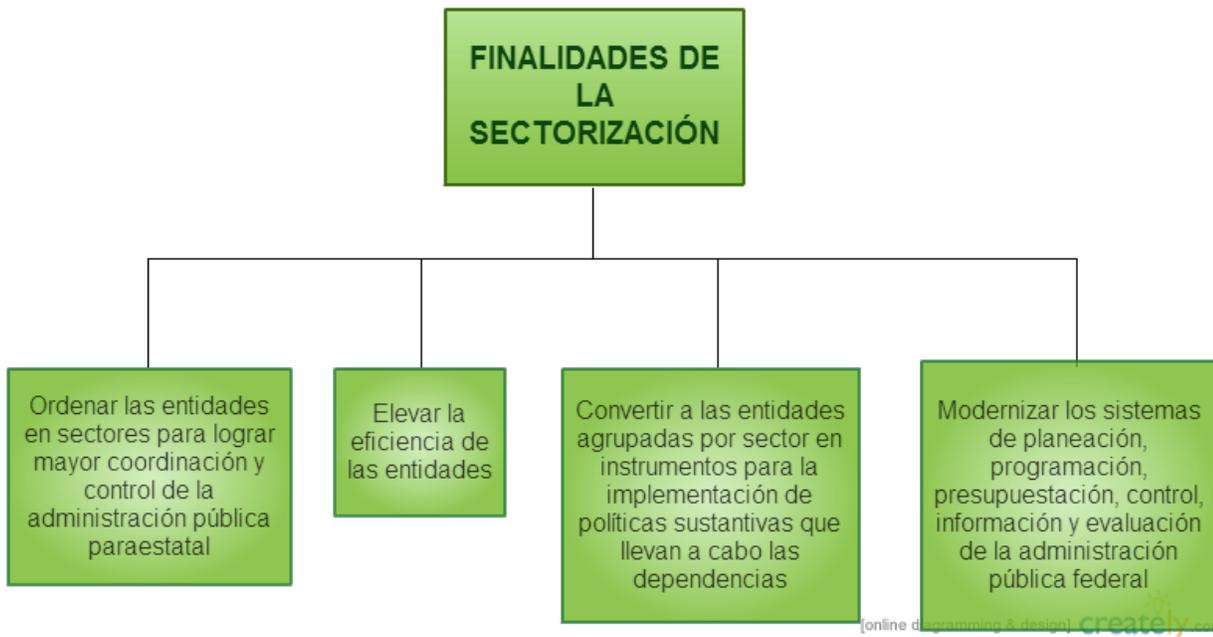


Figura 2.4 Finalidades de la Sectorización.
Fuente: Adaptado de Pichardo, 2002: 196 ²².

El criterio para determinar a qué dependencia le corresponde intervenir y coordinar qué entidad, se establece por la afinidad de los objetivos y actividades de los *sujetos coordinados* o entidades, con las atribuciones y funciones del *sujeto activo* también conocida como dependencia.

Ahora veamos cómo se refleja la sectorización en las siguientes tablas que explican las entidades de la administración pública paraestatal, sujetas a la LFEP, con su correspondiente dependencia coordinadora. Es preciso indicar que dichas paraestatales se conforman en dos segmentos: uno, las entidades activas (que suman en total 191) y otro las que están en proceso de desincorporación o venta (6 en total).

²² Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u2_fig2.4.jpg



Tabla 2.3 Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal

DEPENDENCIA / COORDINADORA DE SECTOR	ORGANISMOS DESCONCENTRADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA	FIDEICOMISOS PÚBLICOS	FIDEICOMISOS PÚBLICOS DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (SEGOB)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Archivo General de la Nación 2. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación 3. Talleres Gráficos de México 	-	-	-
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL (SEDENA)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas 	-	-	-
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Casa de Moneda de México 2. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros 3. Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero 4. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas 5. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario 6. Lotería Nacional para la Asistencia Pública 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agroasemex, S.A. 2. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. 3. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. 4. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. 5. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. 6. Nacional Financiera, S.N.C. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura 2. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras 3. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda 4. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para



	<ol style="list-style-type: none"> 7. Pronósticos para la Asistencia Pública 8. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V. 8. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. 		<p>Créditos Agropecuarios</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2. Instituto Mexicano de la Juventud 3. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diconsa, S.A. de C.V. 2. Liconsa, S.A. de C.V. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías 	-
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comisión Nacional Forestal 2. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua 3. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático 	-	-	-
SECRETARÍA DE ENERGÍA (SENER)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituto de Investigaciones Eléctricas 2. Instituto Mexicano del Petróleo 3. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares 4. Centro Nacional de Control de Energía 5. Centro Nacional de Control de Gas Natural 	-	-	-



<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centro Nacional de Metrología 2. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial 3. Servicio Geológico Mexicano 4. Procuraduría Federal del Consumidor 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Exportadora de Sal, S.A. de C.V. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ProMéxico 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fideicomiso de Fomento Minero
<p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Colegio de Postgraduados 2. Comisión Nacional de las Zonas Áridas 3. Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar 4. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias 5. Instituto Nacional de Pesca 6. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fideicomiso de Riesgo Compartido 2. Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero 	<p style="text-align: center;">-</p>
<p>SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aeropuertos y Servicios Auxiliares 2. Agencia Espacial Mexicana 3. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos 4. Servicio Postal Mexicano 5. Telecomunicaciones de México 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V. 2. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V. 3. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V. 4. Administración Portuaria Integral 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional 	<p style="text-align: center;">-</p>



		<p>de Ensenada, S.A. de C.V.</p> <p>5. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.</p> <p>6. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.</p> <p>7. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.</p> <p>8. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.</p> <p>9. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.</p> <p>10. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.</p> <p>11. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.</p> <p>12. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.</p> <p>13. Administración Portuaria Integral</p>		
--	--	---	--	--



		<p>de Tampico, S.A. de C.V.</p> <p>14. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.</p> <p>15. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.</p> <p>16. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.</p> <p>17. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.</p> <p>18. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.</p> <p>19. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.</p>		
<p>SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centro de Enseñanza Técnica Industrial 2. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional 3. Colegio de Bachilleres 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C. 2. Compañía Operadora del Centro Cultural y 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de 	<p>-</p>



	<ol style="list-style-type: none"> 4. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica 5. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional 6. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte 7. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos 8. Consejo Nacional de Fomento Educativo 9. Fondo de Cultura Económica 10. Instituto Mexicano de Cinematografía 11. Instituto Mexicano de la Radio 12. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas 13. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa 14. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 15. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional 	<ol style="list-style-type: none"> Turístico de Tijuana, S.A. de C.V. 3. Educal, S.A. de C.V. 4. Estudios Churubusco Azteca, S.A. 5. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. 6. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V. 	<ol style="list-style-type: none"> Competencia Laboral 2. Fideicomiso para la Cineteca Nacional 	
SECRETARÍA DE SALUD (SSA)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centros de Integración Juvenil, A.C. 	-	-



	<ol style="list-style-type: none">2. Hospital General de México "Dr. Eduardo Liceaga"3. Hospital General "Dr. Manuel Gea González"4. Hospital Infantil de México Federico Gómez5. Hospital Juárez de México6. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010"7. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca8. Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán9. Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca10. Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío11. Instituto Nacional de Cancerología12. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez13. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán14. Instituto Nacional de Enfermedades	<ol style="list-style-type: none">2. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.		
--	--	---	--	--



	<p>Respiratorias Ismael Cosío Villegas</p> <p>15. Instituto Nacional de Geriátria</p> <p>16. Instituto Nacional de Medicina Genómica</p> <p>17. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez</p> <p>18. Instituto Nacional de Pediatría</p> <p>19. Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes</p> <p>20. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz</p> <p>21. Instituto Nacional de Rehabilitación</p> <p>22. Instituto Nacional de Salud Pública</p> <p>23. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia</p>			
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (STPS)	<p>1. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos</p> <p>2. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores</p>	-	-	-
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO (SEDATU)	<p>1. Comisión Nacional de Vivienda</p> <p>2. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra</p> <p>3. Procuraduría Agraria</p>	-	<p>1. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal</p> <p>2. Fideicomiso Fondo Nacional</p>	-



			de Habitaciones Populares	
SECRETARÍA DE TURISMO (SECTUR)	-	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. 2. FONATUR Constructora, S.A. de C.V. 3. FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V. 4. FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V. 5. FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fondo Nacional de Fomento al Turismo 	-
SUBSECRETARÍA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS (SUB – SFP)	-	-	-	-
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituto Nacional de Ciencias Penales 	-	-	-
CONSEJO NACIONAL DE	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centro de Investigación 	<ol style="list-style-type: none"> 1. INFOTEC Centro de 	-



<p>CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACyT)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 2. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California 3. Centro de Investigación en Química Aplicada 4. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social 5. El Colegio de la Frontera Sur 6. Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora" 7. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica 	<p>Científica de Yucatán, A.C.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. 3. Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C. 4. Centro de Investigación en Matemáticas, A.C. 5. Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C. 6. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C. 7. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C. 8. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. 9. Centro de Investigaciones 	<p>Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos 	
--	---	--	---	--



		<p>Biológicas del Noroeste, S.C.</p> <p>10. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.</p> <p>11. CIATEC, A.C. "Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas"</p> <p>12. CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada</p> <p>13. Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.</p> <p>14. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.</p> <p>15. El Colegio de Michoacán, A.C.</p> <p>16. El Colegio de San Luis, A.C.</p> <p>17. Instituto de Ecología, A.C.</p> <p>18. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.</p>		
--	--	---	--	--

Figura 2.4 Finalidades de la Sectorización



	Organismos Descentralizados no sectorizados			
	4. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 5. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología 6. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 7. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores 8. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano 9. Instituto Mexicano del Seguro Social 10. Instituto Nacional de las Mujeres 11. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente 12. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 13. Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano			

10

1
0

		Empresas Filiales de Petróleos Mexicanos		
		20. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.		



1					1
SUBTOTAL	99	64	13	6	1 8 2

		Empresas Productivas del Estado Mexicano		
		1. Petróleos Mexicanos 2. Comisión Federal de Electricidad		

2					2
----------	--	--	--	--	----------

		Empresas Productivas Subsidiarias		
Petróleos Mexicanos		3. Pemex Exploración y Producción 4. Pemex Transformación Industrial 5. Pemex Fertilizantes 6. Pemex Etileno 7. Pemex Logística 8. Pemex Cogeneración y Servicios 9. Pemex Perforación y Servicios		

7					7
----------	--	--	--	--	----------

Subtotal		9			9
----------	--	----------	--	--	----------

TOTAL					1 9 1
--------------	--	--	--	--	----------------------



DEPENDENCIA / COORDINADORA DE SECTOR	ORGANISMOS DESCONCENTRADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA	FIDEICOMISOS PÚBLICOS	FIDEICOMISOS PÚBLICOS DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP)	-	1. Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A.	-	-
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)	-	2. Incobusa, S.A. de C.V.	-	-
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	1. Productos Forestales Mexicanos	-	-	-
SECRETARÍA DE ENERGÍA (SENER)	-	1. Terrenos para Industrias, S.A.	-	-
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT)	2. Ferrocarriles Nacionales de México	1. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. 2.	-	-

Tabla 2.4 Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, en proceso de desincorporación (o venta)



Organismos constitucionales autónomos

En el sector público existe un conjunto de instituciones que no forman parte de la administración pública centralizada y paraestatal (no contempladas en la LOAPF ni en la LFEP, por tanto, no son dependencias ni entidades), son los organismos constitucionales autónomos.

Los organismos constitucionales autónomos son un tipo de institución novedosa y de reciente creación, el antecedente inmediato data de junio de 1980 cuando las universidades adquieren ese carácter; pero es hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari cuando en agosto de 1993 se modifica la naturaleza jurídica del Banco de México. Desde entonces, otras instituciones se han sumado a esas creaciones *sui generis*. A decir de Caballero (2000: 157), la connotación y común denominador de los organismos constitucionales autónomos, es su pertenencia al Estado y no solo el que estén previstos en la Constitución o sean de interés público.

Las características que les dan autonomía a esos organismos, son:

- ✓ La naturaleza jurídica expresamente declarada en la Constitución
- ✓ La independencia presupuestaria
- ✓ La independencia orgánica

Caballero argumenta que, pese a que la autonomía tiene sus contradicciones, como, por ejemplo, la participación de alguno o algunos de los Poderes de la Unión en el nombramiento de los titulares de esos organismos, además de que también sientan un notable avance democrático de algunas instituciones, consecuencia de la transformación de la vida civil y ciudadana de la nación, al respecto menciona:



“... es de advertirse que los órganos constitucionales autónomos contribuyen, no sólo a ampliar el margen de actuación de la entidad estatal por cauces diferentes a los tradicionales, sino también al redimensionamiento y al equilibrio de los poderes mismos, porque efectivamente se constituyen como contrapeso eficiente, porque producen también mecanismos de control constitucional, y promueven la participación ciudadana no partidista en la toma de decisiones fundamentales” (2000: 158).

No obstante, la importancia de los organismos constitucionales para consolidar una efectiva división de poderes e imparcialidad de algunas instituciones (como el apartidismo del Instituto Nacional Electoral) y para el fortalecimiento de la ciudadanía ante la omnipresencia estatal, está pendiente definir y delimitar con precisión su naturaleza jurídica y operativa frente a otros poderes, instituciones u organismos.

De conformidad con la Constitución, ésta reconoce los siguientes:

Art. 3, fracción VII: las universidades



Art. 27, fracción XIX: los Tribunales Agrarios



Art. 28, párrafo 6: el Banco de México



Art. 41, fracción V apartado A: el Instituto Nacional Electoral



Art. 102 B: la Comisión Nacional de Derechos Humanos





Por otro lado, existen organismos que también son autónomos, pero no se encuentran previstos en la Constitución, estos son:



Figura 2.5. Organismos autónomos no previstos en la Constitución

Elaboración: Michel, M. (2015) con base en Caballero (2000: 157) ²³.

²³ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u2_fig2.5.jpg

2.2. Administración Pública Estatal

El fundamento jurídico de la administración pública estatal se localiza en el sistema de gobierno federal del Estado mexicano. De acuerdo a como lo establece el artículo 40 de la Constitución, la República se compone por “estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su *régimen interior*, unidos a una Federación”.

Se sigue que el federalismo está conformado por tres ámbitos de gobierno: el federal, el estatal y el municipal; derivándose, en consecuencia, los tres ámbitos de la administración pública: federal, estatal y municipal.



De conformidad con el artículo 43 constitucional, la República se integra de 32 estados, tal como se muestra en la figura 2.6:



Figura 2.6. República Mexicana

Fuente: Recuperado de <http://bit.ly/1PGel15>



2.2.1 División y funciones de los poderes estatales

El régimen interior que adoptan los Estados es una forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular. Éstos tienen como base de su división territorial, de su organización política y administrativa el municipio libre ²⁴, tal como lo establece el artículo 115 de la Constitución.

Por su forma de gobierno republicano, los Estados replican la división de poderes del Supremo Poder de la Federación, es decir, y conforme el artículo 116 constitucional, el poder público de los estados federados se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de éstos no podrán reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni el Legislativo en un solo individuo.

El marco normativo de los Estados de la República es, por lo general:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 115 a 121)
Las constituciones particulares de cada una de las entidades federativas
La ley electoral estatal
La ley orgánica de la administración pública estatal
La legislación fiscal o hacendaria local
La legislación civil y penal del orden común

A continuación, revisaremos los rasgos distintivos de cada uno de los poderes públicos de las entidades federativas:

²⁴ El Municipio libre es una división territorial, y una organización política y administrativa.



Poder Ejecutivo Estatal

El poder ejecutivo de los estados recae en un gobernador, que durará en su cargo no más de seis años, su elección es popular directa y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato, al igual que el Poder Ejecutivo Federal.

Los requisitos para ser gobernador de una entidad federativa son:

- a) Ser ciudadano por nacimiento y nativo de ella, o bien con una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.
- b) Tener 30 años cumplidos al día de los comicios, o menos, conforme lo establezca la Constitución política del Estado.

Las funciones o facultades del poder ejecutivo estatal están expresamente enunciadas en las constituciones políticas de cada una de las entidades federativas. Y a reserva de lo que estipulen las constituciones locales, el gobernador es (como en el caso del ejecutivo federal):

1. Titular del ejecutivo estatal, y
2. Jefe de la administración estatal

En términos generales, algunas funciones de los gobernadores, son:

Publicar y hacer cumplir las leyes federales
Proponer leyes al Congreso local, responsabilizándose de su promulgación y aplicación
Conducir las relaciones con otros poderes de su estado
Responsable de las relaciones de coordinación con el gobierno federal, entidades federativas y municipios de su jurisdicción correspondiente.



Poder Legislativo Estatal

El poder legislativo de los Estados se ejerce por un *Congreso local*, integrado únicamente por la *Cámara de Diputados*; de ahí que el poder legislativo estatal sea *unicameral*. Los senadores no forman parte de las legislaturas estatales, pues aquellos son representantes de los Estados ante el Congreso de la Unión (recordemos que en el tema 1.5 de la unidad 1, se mencionó que a la fecha hay un total de 128 senadores). El periodo en el cargo de los legisladores locales es de tres años, pudiendo repetir hasta por cuatro periodos consecutivos y son electos por los principios de mayoría relativa, así como de representación proporcional. El número de diputados de las legislaturas estatales será proporcional al de habitantes de cada entidad federativa.

En términos generales, el poder legislativo de los estados tiene las siguientes funciones:

Iniciar, reformar o derogar leyes.

Aprobar el presupuesto de egresos.

Funcionar como órgano de vigilancia o fiscalización del gobierno estatal.

Regular los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley.

Intervenir en el nombramiento de los integrantes de los tribunales superiores de justicia.

En caso de renuncia o ausencia de titular del ejecutivo estatal, designar a los gobernadores interinos o sustitutos.



Poder Judicial Estatal

La Constitución no instruye artículo alguno para la organización del poder judicial de los estados, de manera que éste se ejerce por los tribunales que dicten las constituciones políticas estatales; la mayor parte de ellas establece el Tribunal Superior de Justicia como el depositario del poder judicial; cabe mencionar que los magistrados integrantes de los tribunales superiores de justicia estatales son nombrados con la participación local de los poderes legislativo y ejecutivo.

Los magistrados integrantes de los tribunales estatales superiores de justicia estatales son nombrados con la participación local de los poderes legislativo y ejecutivo.

Las funciones del poder judicial de los estados se precisan en sus propias constituciones y demás ordenamientos jurídicos.

Por último, es importante considerar que, si bien los estados son libres y soberanos en cuanto su régimen interior, el hecho de estar unidos a una Federación los obliga a tomar en cuenta algunas limitaciones, las cuales se explican en la Figura 2.7:

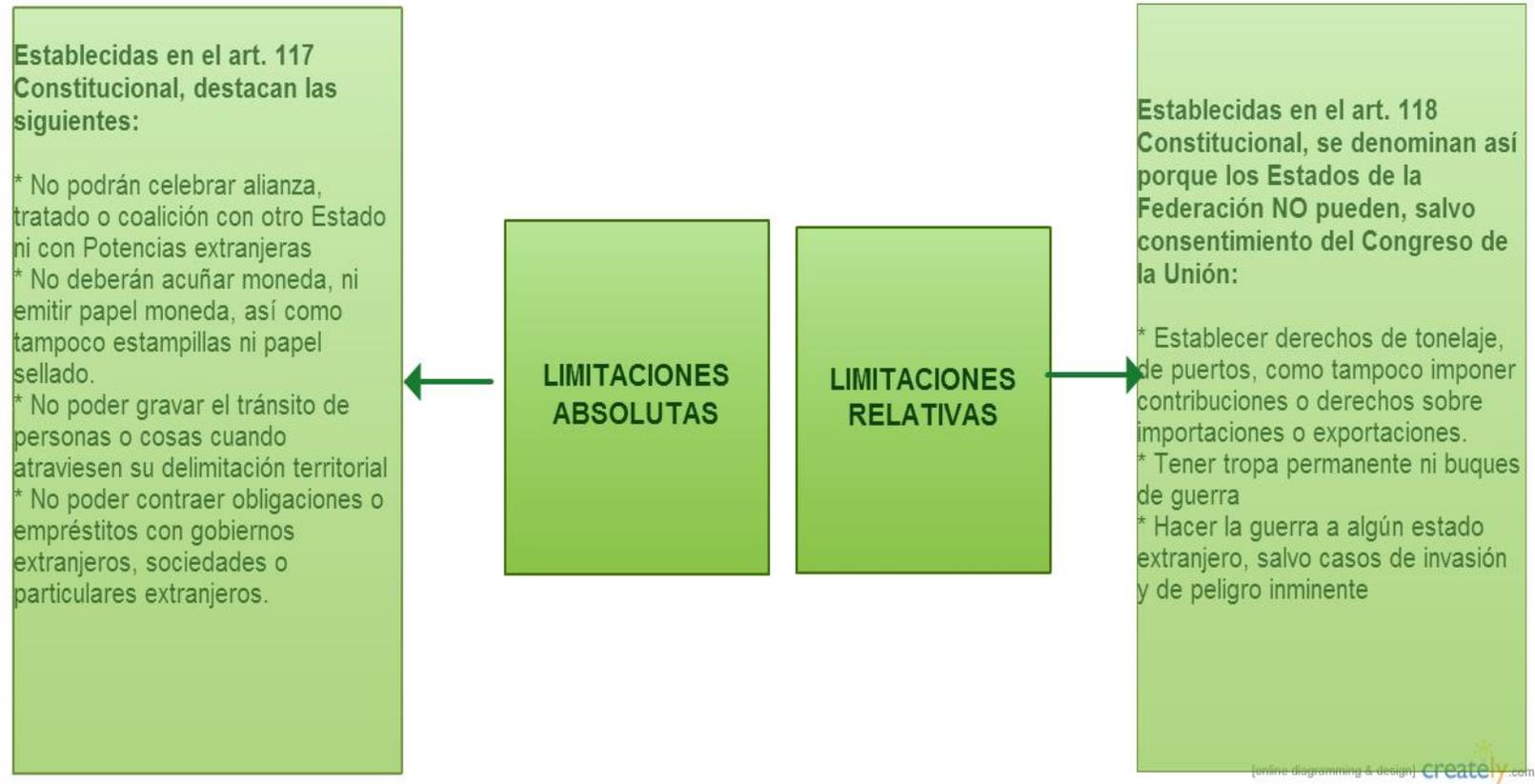


Figura 2.7. Limitaciones de los Estados. Fuente: Art. 117 y 118 constitucional ²⁵.

²⁵ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u2_fig2.7.jpg



2.2.2. Atribuciones de los gobiernos estatales

Los gobiernos estatales se estructuran y organizan a partir de sus leyes orgánicas del poder ejecutivo estatal o de la administración pública estatal, las cuales definen el número y las funciones de los órganos administrativos.

Pichardo (1984: 234) agrupa las funciones de la administración pública estatal de la siguiente manera:

- Gobierno
- Finanzas
- Fomento económico
- Asentamientos humanos y obras públicas
- Educación y servicios sociales
- Programación y presupuesto
- Oficial Mayor o administración
- Procuraduría de justicia
- Apoyo discrecional al ejecutivo estatal
- Control, fiscalización, transparencia

Para realizar esas actividades, los gobiernos estatales disponen de una organización *administrativa pública central* que, por lo general, se compone de las instancias que se explican en la figura 2.8:



Figura 2.8. Administración Pública Central

Otro aspecto a observar, es que las Secretarías Encargadas de las Funciones Sectoriales son responsables de: fomento económico, desarrollo social, desarrollo agropecuario, desarrollo rural, desarrollo urbano y vivienda, salud, educación, trabajo y previsión social, seguridad pública, medio ambiente y recursos naturales, cultura, movilidad y transporte, obras públicas, turismo, ciencia y tecnología, entre otras.

Por otro lado, los gobiernos estatales también tienen una *administración pública paraestatal*, compuesta de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Como en el caso del ámbito federal, las administraciones públicas estatales han adoptado el criterio de la *sectorización*, además de contar con organismos autónomos locales.

Cabe destacar de entre las funciones de los gobiernos estatales, las que tienen que ver con la planeación, la hacienda pública y la política. El instrumento de la



planeación, materializado en planes y programas estatales de desarrollo, es indispensable para que cada entidad federativa se fije objetivos, metas, estrategias y prioridades dentro de su jurisdicción territorial. Una *hacienda pública* con un eficaz sistema fiscal posibilita una autonomía real y menor dependencia de la Federación. Por último, los gobiernos estatales, como el gobierno a nivel federal, también tejen una interesante red de relaciones políticas, con una preponderancia del ejecutivo estatal, que se vincula con la Federación, con otras entidades federativas, con los municipios y con actores o agentes internacionales (por ejemplo, en el área educativa o cultural).





2.3. Administración Pública Municipal

Así como el órgano del Poder Ejecutivo Federal es el vértice de la Administración Pública Federal, el *municipio* es la base de la organización política y administrativa, no solo de los estados federados sino del Estado mexicano, pues es la célula con la que comienza toda la organización.

Con una historia paralela a los orígenes del Estado mexicano, actualmente el municipio se define como:

La personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

Fernández J. (2002: 8)

De acuerdo a la definición anterior, se puede advertir que el municipio tiene los mismos elementos estructurales y funcionales que el Estado: población, territorio, gobierno y orden jurídico. Para tener un panorama de lo que significan cuantitativamente los elementos estructurales de las entidades federativas y sus municipios en cuanto a población y territorio, te presentamos la siguiente tabla comparativa en la que podrás observar lo complejo que es abordar a detalle el tema de los municipios pues, por ejemplo, no es igual el gobierno de Colima con 10 municipios, que el de Oaxaca con 570; en términos de números, ésta tabla te dará una idea de la complejidad que conlleva administrar cada estado:



ESTADO	POBLACIÓN DEL ESTADO	% DE POBLACIÓN CON RESPECTO AL PAIS	% DE SUPERFICIE TERRITORIAL CON RESPECTO AL PAIS	NO. DE MUNICIPIOS	% DE MUNICIPIOS RESPECTO AL NÚMERO TOTAL DE MUNICIPIOS DEL PAIS
1. AGUASCALIENTES	1, 184,996	1.05	0.29	11	0.45
2. BAJA CALIFORNIA	3,155,070	2.81	3.65	5	0.20
3. BAJA CALIFORNIA SUR	637,026	0.57	3.80	5	0.20
4. CAMPECHE	822,441	0.73	2.93	11	0.45
5. COAHUILA DE ZARAGOZA	2,748,391	2.45	7.72	38	1.55
6. CIUDAD DE MÉXICO	8,851,080	7.88	0.08	16	Aún no está definido
7. COLIMA	650,555	0.58	0.29	10	0.40
8. CHIAPAS	4,796,580	4.27	3.73	118	4.83
9. CHIHUAHUA	3,406,465	3.03	12.60	67	2.74
10. DURANGO	1,632,934	1.45	6.28	39	1.59
11. GUANAJUATO	5,486,372	4.88	1.56	46	1.88
12. GUERRERO	3,388,768	3.02	3.24	81	3.31
13. HIDALGO	2,665,018	2.37	1.06	84	3.44
14. JALISCO	7,350,682	6.54	4.00	125	5.12



15.	MÉXICO	15,175,862	13.51	1.14	125	5.12
16.	MICHOACÁN	4,351,037	3.87	2.98	113	4.63
17.	MORELOS	1,777,227	1.58	0.25	33	1.35
18.	NAYARIT	1,084,979	0.97	1.43	20	0.81
19.	NUEVO LEÓN	4,653,458	4.14	3.27	51	2.09
20.	OAXACA	3,801,962	3.38	4.77	570	23.36
21.	PUEBLA	5,779,829	5.15	1.75	217	8.89
22.	QUERÉTARO	1,827,937	1.63	0.60	18	0.73
23.	QUINTANA ROO	1,325,578	1.18	2.28	9	0.36
24.	SAN LUIS POTOSÍ	2,585,518	2.30	3.11	58	2.37
25.	SINALOA	2,767,761	2.46	2.92	18	0.73
26.	SONORA	2,662,480	2.37	9.20	72	2.95
27.	TABASCO	2,238,603	1.99	1.26	17	0.69
28.	TAMAULIPAS	3,268,554	2.91	4.09	43	1.76
29.	TLAXCALA	1,169,936	1.04	0.20	60	2.45
30.	VERACRUZ	7,643,194	6.80	3.66	212	8.68
31.	YUCATÁN	1,955,577	1.74	2.03	106	4.34



32. ZACATECAS	1,490,668	1.33	3.83	58	2.37
	111,151,542	99.98	100	2,440	99.84

Tabla 2.5

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI. Sitio de internet: <http://www.snim.rami.gob.mx/>

NOTA: Los datos de la columna “% DE MUNICIPIOS RESPECTO AL NÚMERO TOTAL DE MUNICIPIOS DEL PAIS”, son elaborados por del autor de este material didáctico.



Las 16 Delegaciones del Distrito Federal no se contabilizan en la suma de Municipios del país (2,440), por lo cual no tienen valor porcentual respecto del total de municipio



Con respecto al aspecto jurídico, los municipios establecen sus leyes a partir de una jerarquía que se da como una especie de *pirámide* de órdenes jurídicos, como se muestra en la siguiente imagen:





De acuerdo a la imagen anterior, podemos inferir que:

- El orden jurídico *Federal* tocante a los municipios se encuentra establecido en el Art. 115 Constitucional.
- El orden jurídico *Estatal* de los municipios se define a partir de la Ley Orgánica Municipal, así como de diversas leyes y reglamentos dictados por el Congreso local de cada entidad federativa.
- El orden jurídico *Municipal* consta de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que expide cada municipio de conformidad con las leyes locales, las cuales se basan en el orden jurídico Estatal, las cuales, a su vez, parten de la Constitución.

2.3.1. Estructura y patrimonio

De acuerdo a la fracción I del artículo 115 Constitucional, todos los municipios están gobernados y administrados por un *Ayuntamiento*, el cual se integra de la siguiente manera:





Las principales funciones de cada elemento son las siguientes:

- **Presidente municipal:** ejecutar los acuerdos y resoluciones de cabildo, dado que es el titular del ejecutivo y de la administración pública municipal.
- **Síndicos:** representantes jurídicos del ayuntamiento y defensores de los intereses económicos; también son responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal.
- **Regidores:** tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal, es decir, vigilar las ramas de la administración municipal y la prestación de servicios públicos.

El ayuntamiento se elige de forma popular directa; la elección de regidores y síndicos se hace a través de planillas cerradas y bloqueadas, las cuales las encabeza la elección del presidente municipal. El periodo de mandato de los ayuntamientos es, por lo general, de tres años, con posibilidad de un periodo adicional consecutivo, siempre que éste no pase de los tres años.

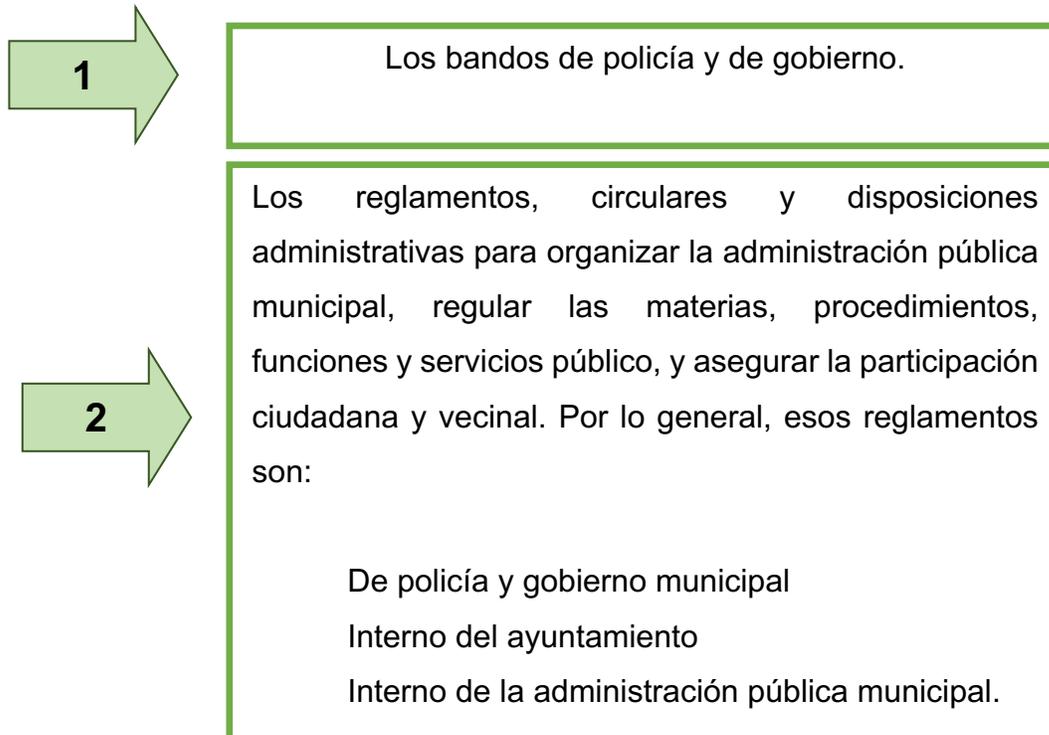


Por su composición y naturaleza, el ayuntamiento es un órgano colegiado de representación popular, ²⁶ no habiendo poder intermedio entre él y el gobierno estatal, y es la autoridad más cercana al pueblo. El ayuntamiento se organiza en forma de cabildo (y éste en sesiones y comisiones), es decir, reuniones donde se analizan las políticas públicas y se aprueban los programas de gobierno municipal.

²⁶ Recordemos que el *órgano colegiado* está conformado por el presidente municipal, regidores y síndicos; dicho órgano se vuelve de representación popular en el momento en que sus miembros son electos para representar a aquellos que los eligieron.



El municipio está dotado de personalidad jurídica y puede manejar su patrimonio conforme las leyes municipales. Siendo una persona jurídica de derecho público, el ayuntamiento puede aprobar, como lo indica la fracción II del artículo 115 de la Constitución:



La estructura administrativa del ayuntamiento dispone de distintos órganos, la cual varía según el tamaño y necesidades del municipio; organización que también depende de los tipos de municipio. Normalmente se clasifican en cuatro:



Figura 2.9 Tipos de municipio

De acuerdo con Pichardo (1984: 289), los elementos para discernir el tipo de municipios son:

- Número de habitantes
- Actividades económicas
- Servicios educativos y culturales
- Servicios públicos
- Presupuesto de ingresos
- Características de los asentamientos humanos



En la fracción V del artículo 115 constitucional, se determina que el municipio adquiere plenitud jurídica y autonomía de gobierno al precisarse las siguientes facultades exclusivas:

1. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano.
2. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
3. Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.
4. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo.
5. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
6. Otorgar licencias y permisos para construcciones.
7. Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.
8. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros.
9. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Por último, cabe mencionar que en la fracción IV del mismo artículo constitucional, se establece que el municipio cuenta con facultades fiscales, o sea, que administrará libremente su hacienda, conformada por los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, de las contribuciones, de las participaciones federales y de los ingresos por la prestación de servicios públicos.

2.3.2. Funciones y servicios

De acuerdo a la fracción III del artículo 115 constitucional, las funciones y servicios son todos aquellos beneficios básicos que los municipios deben otorgar a sus pobladores; en dicha fracción del artículo no se hace distinción entre unos y otros, por lo que podemos mencionar que, de manera general, los municipios tienen a su cargo:



**AGUA POTABLE, DRENAJE,
ALCANTARILLADO Y
TRATAMIENTO Y
DISPOSICIÓN DE AGUAS
RESIDUALES**



**MERCADOS Y CENTRALES
DE ABASTOS**



**LIMPIA, RECOLECCIÓN,
TRASLADO, TRATAMIENTO Y
DISPOSICIÓN FINAL DE
RESIDUOS**



ALUMBRADO PÚBLICO



**CALLES, PARQUES, JARDINES
Y SU EQUIPAMIENTO**



**SEGURIDAD PÚBLICA, POLICÍA
PREVENTIVA MUNICIPAL Y DE
TRÁNSITO**



PANTEONES



Figura 2.9



Siendo el municipio la base de la administración pública y el nexo directo con la población, es necesario precisar qué es un servicio público en el universo de la municipalidad. Fernández (2002: 107) señala que el servicio público se configura con un conjunto de elementos indispensables, sin los cuales no sería posible la prestación de dichos servicios, a saber:

1. La necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio.
2. La actividad destinada a satisfacer dicha necesidad.
3. El universo de usuarios potenciales del servicio público.
4. La intervención estatal.
5. El sujeto que desarrolla la actividad satisfactoria.
6. Los recursos empleados en la prestación del servicio.
7. El régimen especial, exorbitante del derecho privado.

Con base en los elementos arriba enunciados, Fernández (2002: 21) conceptualiza el servicio público como:

“Toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona. “

En suma, el municipio tiene facultades reglamentarias, exclusivas, hacendarias y de servicios públicos; es el primer escalón y la más amplia plataforma de la administración pública dado que atiende a 92% de la población total, de acuerdo a la tabla 2.5; es una organización político-administrativa y territorial en conjunto heterogénea y compleja. Lo anterior, permite ver la importancia de su papel dentro de la administración pública.



2.4. Gobierno la Ciudad de México

En el siguiente tema conocerás la historia de lo que antes de 2016 era conocido como *Distrito Federal* y que actualmente conocemos como *Ciudad de México*.

A principios del año 2016 se abrió un importante periodo de reformas políticas del Distrito Federal, las cuales marcaron el inicio de su transición a Ciudad de México como entidad federativa número 32. Dichas reformas empezaron en enero de 2016 con cambios en 54 artículos de la Constitución, todos ellos relacionados con la modificación de las referencias de Distrito Federal por la de Ciudad de México. En particular, el artículo 122 constitucional, en éste se reconoce ahora a la Ciudad de México como una entidad federativa con un gobierno formado por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin embargo, actualmente se sigue rigiendo por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Se tiene contemplado que la Constitución Política de la Ciudad de México quede aprobada a más tardar el 31 de enero de 2017, sin embargo, aún hay cambios y asuntos por definir, por lo que, para efectos de los siguientes temas a revisar, haremos referencia a la historia del Distrito Federal y el orden jurídico que actualmente se encuentra en vigor, el mencionado Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como aquellas modificaciones que ya están establecidas en la Ciudad de México.

Comenzaremos esta revisión haciendo referencia al año de 1824, en el cual el Distrito Federal era sede del gobierno federal y por tanto contaba con una organización distinta a los Estados de la República. La Constitución de 1857 no estableció cambios políticos en cuanto a la situación del Distrito Federal, solo se estableció, entonces, que fuera el Congreso de la Unión el poder que arreglara el



interior del mismo, así como sus territorios municipales. La segunda mitad del siglo XIX continuó sin alteraciones con respecto a la organización y funcionamiento del Distrito Federal.

En 1917 se crea la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, la cual establecía que en el Distrito Federal hubiera un gobernador dependiente del ejecutivo federal, al que podía nombrar y remover libremente; por otro lado, se dejó al Congreso de la Unión la facultad de legislación.

En 1928 se modificó el artículo constitucional relativo al Distrito Federal, se suprimió el régimen municipal (con ello los ayuntamientos en la Ciudad de México), el Ejecutivo Federal no solo fue titular de ese poder sino también de su gobierno y el Congreso de la Unión siguió con la función legislativa del Distrito Federal.

Posteriormente, el mismo Congreso de la Unión expidió la ley orgánica del departamento del Distrito Federal, creándolo y denominándolo jefatura (o regencia) del departamento del Distrito Federal; además, dividió su territorio en 13 delegaciones (en 1970 la división aumentó a 16), todas dependientes del jefe del departamento del Distrito Federal.

En 1993 inició un periodo de reformas políticas en el Distrito Federal, las cuales culminaron con la reforma política de 1996, que le dio una nueva configuración jurídica y política.

En lo legislativo, se pasó de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1987) a una Asamblea Legislativa. En lo ejecutivo, se transitó de una jefatura del departamento (téngase presente que este departamento formaba parte de la administración pública federal centralizada, cuyo titular lo nombraba el Ejecutivo Federal) a un Gobierno del Distrito Federal, electo de forma democrática desde



1997 (se fija de diciembre de 1997 a diciembre de 2000, el primer periodo de gobierno del Distrito Federal bajo un régimen democrático por voto popular, en la persona de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, aunque no lo terminara por completo, sustituyéndole Rosario Robles en 1999).

Además de lo anterior, se emitió un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, estableciendo que los órganos de gobierno se depositaran en las autoridades locales: la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. Por su parte, en las delegaciones del Distrito Federal también se consideró que sus titulares fueran electos mediante sufragio a partir del año 2000.

A principios de 2016 se abre otro importante periodo de reformas políticas del Distrito Federal, las cuales marcan el inicio de su transición a **Ciudad de México** como entidad federativa número 32. Dichas reformas comenzaron a darse en enero de 2016, lo cual implicó cambios en 54 artículos de la



Constitución, relativos en modificar las referencias de Distrito Federal por la de Ciudad de México, pero, en particular, en el artículo 122 constitucional, donde se reconoce a la Ciudad de México como una entidad federativa y cuyo gobierno estará a cargo de sus poderes locales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) conforme se establezca en la Constitución Política de la Ciudad México; ésta última se aprobará a más tardar el 31 de enero de 2017. Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 44 constitucional, la Ciudad de México continúa siendo sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, y en caso de que



los poderes federales se trasladen a otro lugar, la Ciudad de México se erigirá en un Estado de la Unión.

Por último, es importante remarcar que en tanto no se promulgue la Constitución Política de la Ciudad de México, misma que deberá ajustarse a lo dispuesto en el artículo 122 de la CPEUM, y para efectos de los siguientes temas a tratar, se hará referencia al orden jurídico local actualmente en vigor, es decir, al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

2.4.1. Naturaleza jurídica y su carácter local

La naturaleza jurídica de la Ciudad de México, conforme los artículos 43, 44 y 122 de la Constitución es la siguiente:

- Es una entidad, por tanto, parte integrante de la Federación, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
 - Su gobierno está a cargo de los Poderes Federales, pues está sujeto a disposiciones del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Su gobierno está a cargo de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, es decir, no cuenta con poderes públicos sino con órganos de gobierno.
 - Es Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes la Unión.

También debemos considerar que en el orden jurídico del Distrito Federal concurren dos jerarquías:

El orden federal:

- La Constitución: artículo 122
- Disposiciones de los poderes públicos: Legislativo y Ejecutivo Federales.



El orden local:

- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Diversas leyes y reglamentos

Orden local

Al respecto del orden local, éste se deriva del artículo 122 constitucional y para conocer de manera concreta el carácter jurídico local de la Ciudad de México, sólo se hará referencia al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (en adelante EGDF), el cual en su artículo 8 estipula que los órganos de gobierno de esta entidad son:

Asamblea Legislativa de la Ciudad de México	Es el órgano de la función legislativa
Jefe de Gobierno de la Ciudad de México	Es el órgano de la función ejecutiva y encargado de la administración pública local.
Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	Es el órgano de la función judicial.

En resumen, la naturaleza jurídica de la Ciudad de México es de carácter federal, dado que, tanto el Congreso de la Unión como el presidente de la República, ejercen facultades constitucionales sobre su jurisdicción. A continuación, revisaremos los órdenes de gobierno locales.

Asamblea Legislativa de la Ciudad de México

De acuerdo al artículo 37 del EGDF, este órgano se integra por 40 diputados electos a través de votación de mayoría relativa, así como por otros 26 seleccionados por el principio de representación proporcional; dichos diputados durarán 3 años en sus cargos con posibilidad de ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos.



Las facultades de la Asamblea Legislativa se establecen en el artículo 42 del EGDF, algunas de las cuales son:

Facultades de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México

Expedir su Ley Orgánica.
Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.
Formular su proyecto de presupuesto.
Formular observaciones al programa general de desarrollo de la Ciudad de México que le remita el Jefe de Gobierno.
Iniciar leyes o decretos relativos a la Ciudad de México, ante el Congreso de la Unión.
Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda, construcciones y edificaciones.
Regular la prestación y concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo, mercados, rastros y abasto, y cementerios.
Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo.
Citar a los servidores públicos de la Administración Pública de la Ciudad de México para que informen sobre la situación que guardan sus ramos o se discuta una ley.

Fuente: art. 42 del EGDF



Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

De conformidad con el artículo 52 del EGDF, el órgano del ejecutivo local se deposita en un solo individuo denominado *Jefe de Gobierno de la Ciudad de México*; su elección es por votación mayoritaria relativa a nivel local, cada seis años y en la misma fecha en que se realice la elección del presidente de la República.

Los requisitos para ser Jefe de Gobierno de la Ciudad de México están establecidos en el artículo 53 del EGDF, entre ellos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos.
- II. Tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, si es originario de la Ciudad de México o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial
- III. Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección.
- IV. No haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México con cualquier carácter o denominación.
- V. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía, cuando menos noventa días antes de la elección.
- VI. No ser Secretario ni Subsecretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros.



VII.

No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en la Ciudad de México, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

VIII.

No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México, ni miembro del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

IX.

No ser Secretario del Órgano Ejecutivo, Oficial Mayor, Contralor General, titular de órgano político administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública de la Ciudad de México, ni Procurador General de Justicia de la Ciudad de México, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

X.

No ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley.

XI.

Las demás que establezcan las leyes y este Estatuto.

Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México están relacionadas en el artículo 67 del EGDF y son las siguientes:



Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa.
Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.
Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas a la Ciudad de México y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República.
Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública de la Ciudad de México, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto.
Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada de la Ciudad de México, de acuerdo con lo que disponga la ley.
Nombrar y remover al Procurador General de Justicia de la Ciudad de México en los términos de este Estatuto.
Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.
Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.
Otomar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables.
Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias.
Presentar a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes. El Secretario encargado de las finanzas de la Ciudad de México comparecerá ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el año siguiente.
Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior.
Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública.
Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno de la Ciudad de México y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública.
Formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México;
Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública de la Ciudad de México.
Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública de la Ciudad de México.
Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio de la Ciudad de México, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes.
Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.

Fuente: Art. 67 del EGDF.



Por último, para los asuntos del fuero común, la función judicial se ejerce por el órgano del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, tal como lo indica el artículo 76 del EGDF y el 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (en adelante LOTSJDF); además de los Juzgados (órganos jurisdiccionales del Tribunal Superior de Justicia) y el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

Para ser uno de los magistrados y formar parte del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (los cuales duran en su encargo 6 años), se deben reunir los mismos requisitos que la Constitución pide para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y además distinguirse en el ejercicio profesional o ramo judicial de la Ciudad de México. Por otro lado, la elección del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México se realiza de entre los Magistrados que tengan una antigüedad no menor de tres años en su cargo mediante escrutinio secreto en sesión plenaria del Tribunal. El Presidente electo tendrá una duración en su cargo de cuatro años, con la posibilidad de ser reelecto por una sola vez para el periodo inmediato siguiente, conforme el artículo 33 de la LOTSJDF.

Para realizar sus funciones, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México dispone de las siguientes dependencias u órganos de apoyo judicial:

- Presidencia
- Primera Secretaría de Acuerdos de la Presidencia y del Pleno
- Segunda Secretaría de Acuerdos de la Presidencia y del Pleno
- Dirección del Servicio Médico Forense
- Coordinación de Comunicación Social
- Dirección del Archivo Judicial de la Ciudad de México y del Registro de Avisos Judiciales
- Dirección de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos



- Dirección de Información Pública
- Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial
- Dirección de Consignaciones Civiles
- Dirección de Consignaciones Penales
- Dirección de Oficialía de Partes Común
- Instituto de Estudios Judiciales
- Dirección Ejecutiva de Planeación
- Oficialía Mayor
- Oficialía de Partes de la Presidencia
- Dirección de Estadística de la Presidencia
- Centro de Convivencia Familiar Supervisada
- Dirección de Protección Civil
- Centro de Justicia Alternativa
- Órganos jurisdiccionales

Los órganos jurisdiccionales del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México se enfocan en el ejercicio en asuntos civiles, mercantiles, penales, familiares y del orden federal (cuando las leyes les otorgue esa jurisdicción), el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, se compone de los siguientes juzgados:

1. Lo civil
2. Lo penal
3. Lo familiar
4. Del arrendamiento inmobiliario
5. De justicia para adolescentes
6. De paz



Consejo de la Judicatura

Como en el caso del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México es un órgano logístico del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, esto es, no desempeña funciones sustantivas; por lo que, de acuerdo al artículo 195 de la LOTSJDF, el Consejo de la Judicatura se encarga de la administración, la vigilancia y la disciplina de los órganos judiciales. El titular del Consejo de la Judicatura, es el presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

2.4.2. Organización en la Ciudad de México

Derivado de la facultad del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México de nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública de la Ciudad de México, eso lo convierte en el jefe *ipso iure* de la administración pública local. Dicha facultad se establece en la fracción V del artículo 67 del EGDF y artículo 5º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (en adelante LOAPDF). No obstante, el EGDF sienta las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal (en sus artículos 86 a 119), para el desarrollo de este apartado se remitirá a la LOAPDF.

La organización de la administración pública de la Ciudad de México, prácticamente replica la organización de la administración pública federal. El artículo 2º de la LOAPDF enuncia que aquélla será: central (dependencias), desconcentrada y paraestatal (entidades). A continuación, se explicarán brevemente las características de dicha organización.

Administración Pública Centralizada

Las dependencias que la conforman, son:

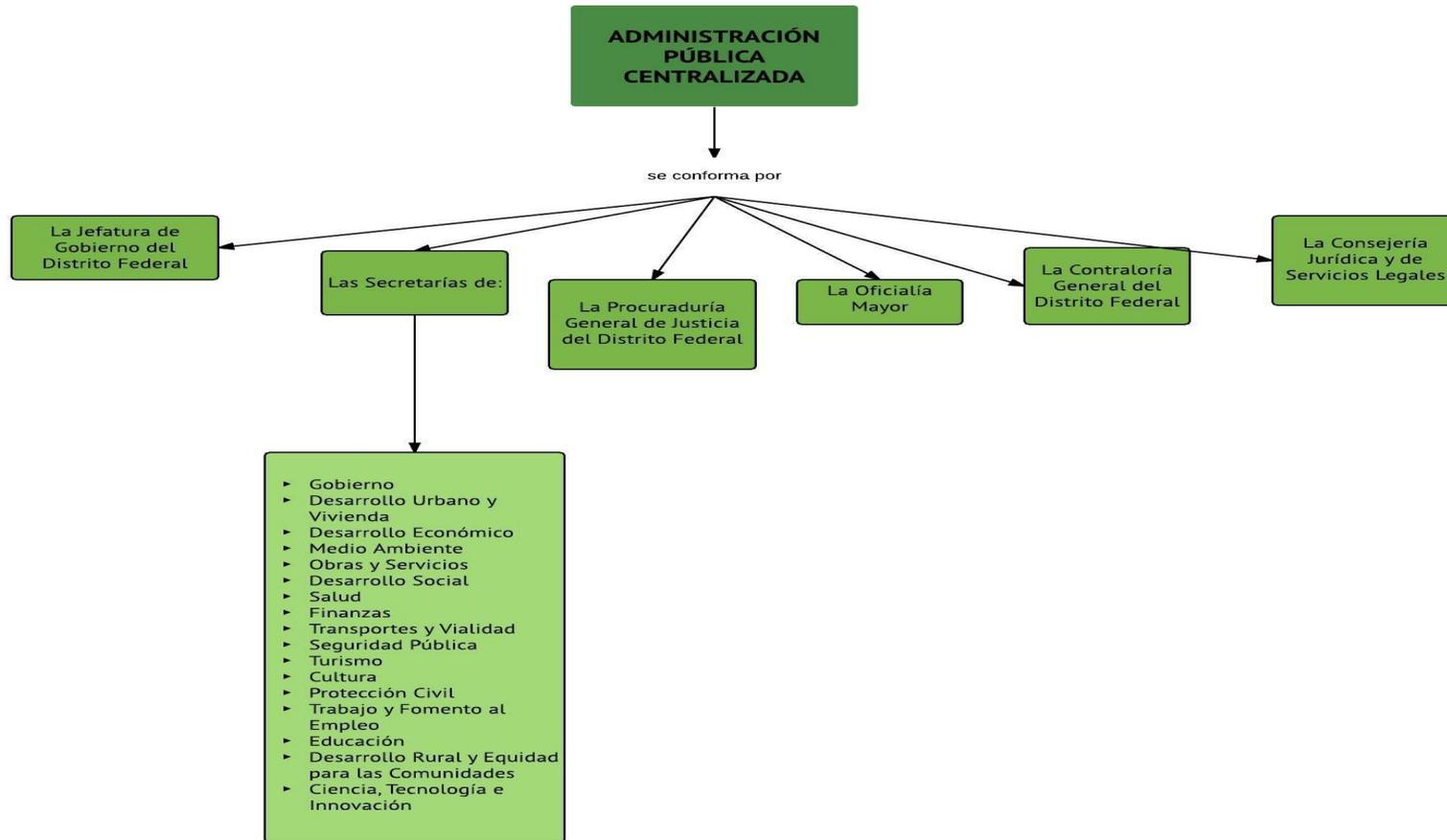


Figura 2.10 Dependencias de la Administración Pública Centralizada Elaboración: M. Michel (2015) con base en el art., 2 de la LOAPDF

27

²⁷ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u2_fig2.10.jpg



DEPENDENCIA	FUNCIÓN	ATRIBUCIONES EN LOS ARTICULOS DE LA LOAPDF
SECRETARÍA DE GOBIERNO	Gobierno; relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana; seguimiento de funciones desconcentradas de las Alcaldías de la Ciudad de México; Reclusorios y Centros de Readaptación; regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica.	Artículo 23
SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL	Protección civil y prevención al desastre.	Artículo 23 bis
SECRETARÍA DE TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO	Trabajo, previsión social y protección al empleo.	Artículo 23 ter
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	Educación y deporte.	Artículo 23 quáter
SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL Y EQUIDAD PARA LAS COMUNIDADES	Desarrollo y regulación de las actividades agrícolas, forestal y del sector agropecuario, así como la equidad de las comunidades étnicas y la tutela de derechos indígenas.	Artículo 23 quintus
SECRETARÍA DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO	Diseñar y normar las políticas inherentes al estudio y desarrollo de la ciencia y tecnología en la Ciudad, así como impulsar, desarrollar y coordinar todo tipo de actividades relacionadas con la ciencia.	Artículo 23 sexties
SECRETARÍA DE	Reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria.	Artículo 24



DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA		
SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO	Desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores industrial, comercial y de servicios.	Artículo 25
SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE	Política en materia ambiental y de recursos naturales.	Artículo 26
SECRETARÍA DE OBRAS Y SERVICIOS	Normatividad de obras y servicios urbanos; la construcción y operación hidráulica; los proyectos y construcción de las obras del Sistema de Transporte Colectivo; los proyectos y construcción de obras públicas, así como proponer la política de tarifas y prestar servicio de agua potable.	Artículo 27
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	Desarrollo social, alimentación, promoción de la equidad, recreación, información social y servicios sociales comunitarios.	Artículo 28
SECRETARÍA DE SALUD	Formulación, ejecución, operación y evaluación de las políticas de salud.	Artículo 29
SECRETARÍA DE FINANZAS	Desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público.	Artículo 30
SECRETARÍA DE TRANSPORTES Y VIALIDAD	Desarrollo integral del transporte, control del autotransporte urbano, así como la planeación y operación de las vialidades.	Artículo 31
SECRETARÍA DE TURISMO	Desarrollo y regulación de la actividad económica en el sector turismo.	Artículo 32



SECRETARÍA DE CULTURA	Investigación, formación, difusión, promoción y preservación del arte y cultura.	Artículo 32 bis
OFICIA MAYOR	Administración y desarrollo de personal, modernización, innovación, implicación administrativa, mejora regulatoria y atención ciudadana; los recursos materiales; los servicios generales; las tecnologías de la información y comunicaciones; el patrimonio inmobiliario.	Artículo 33
CONTRALORÍA GENERAL	Control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que integran la administración pública del Distrito Federal.	Artículo 34
CONSEJERÍA JURÍDICA Y DE SERVICIOS LEGALES	Orientación, asistencia, publicación oficial, y coordinación de asuntos jurídicos; revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presenta el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa; revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los servicios relacionados con el registro civil, el registro público de la propiedad y de comercio y del Archivo General de Notarías	Artículo 35

Tabla 2.6. Dependencias y sus funciones



El artículo 17 de la LOAPDF, acuerda que, en cada dependencia de la Administración Pública local, habrá subsecretarios, directores generales y de área, subdirectores y jefes de unidad departamental, así como otros funcionarios que establezca el reglamento interno respectivo y los manuales administrativos.

Así como el Ejecutivo Federal se apoya en el *gabinete* para efectos de coordinación y cumplimiento de objetivos, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México lo hace con los equipos de las *comisiones intersecretariales* que buscan el cumplimiento eficiente de las atribuciones y/o asuntos en los que el Jefe interviene dentro de las dependencias y entidades.

Administración pública desconcentrada

El artículo 2 de la LOAPDF establece dos *tipos o modalidades* de la administración pública desconcentrada:

1. Los órganos administrativos desconcentrados
2. Los órganos político administrativos desconcentrados

Los órganos administrativos desconcentrados son aquellos que están jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, o a la dependencia que éste determine; los cuales tendrá facultades específicas conforme lo establezcan los instrumentos jurídicos de su creación.

Los *órganos político administrativos desconcentrados* son aquellos con autonomía funcional en acciones de gobierno, situados en las demarcaciones territoriales en que se divide la Ciudad de México, las denominadas *Alcaldías*. El artículo 6, Capítulo II de la Organización Territorial de la Ley Orgánica de Alcaldías de la

Ciudad de México, enuncia las 16 demarcaciones territoriales en que divide a la Ciudad de México:

ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Figura 2.11 Alcaldías de la Ciudad de México

Elaborado por: Padilla, V. (2018)



Los titulares de cada *órgano político administrativo desconcentrado* de cada demarcación territorial (o Alcaldía) son elegidos por elección popular y se auxilian para el cumplimiento de sus funciones de: directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de unidad departamental. Conforme el artículo 115 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México (LOACM), ley publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 4 de mayo de 2018, en cada Alcaldía habrá un titular, alcalde, electo cada tres años, con posibilidad de ser electos hasta por dos periodos consecutivos, de tres años cada uno. Para ser *alcalde* se deberán reunir los siguientes requisitos:

- I. Tener la ciudadanía mexicana en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener por lo menos veinticinco años al día de la elección
- III. Tener residencia efectiva en la demarcación territorial correspondiente a su candidatura, por lo menos de seis meses ininterrumpidos inmediatamente anteriores al día de la elección
- IV. No ser legisladora o legislador en el Congreso de la Unión o en el Congreso de la Ciudad, juez, magistrada o magistrado, consejera o consejero de la Judicatura del Poder Judicial, no ejercer un mando medio o superior en la administración pública federal, local o de las Alcaldías, militar o miembro de las fuerzas de seguridad ciudadana de la Ciudad, a menos que se separen de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección
- V. No ocupar el cargo de ministra o ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con cinco años de anticipación y en la forma que establece la Ley en la materia

Fuente: Art. 115 de la LOACM



La LOACM establece que cada Alcaldía tiene competencia, dentro de su demarcación territorial, en: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva. Las atribuciones de los alcaldes están descritas en el mismo artículo, de entre las cuales destacan:

I.	Ser representantes de los intereses de la población en su ámbito territorial;
II.	Promover una relación de proximidad y cercanía del Gobierno con la población;
III.	Promover la convivencia, la economía, la seguridad y el desarrollo de la comunidad que habita en la demarcación;
IV.	Facilitar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos;
V.	Garantizar la igualdad sustantiva y la paridad entre mujeres y hombres en los altos mandos de la Alcaldía;
VI.	Impulsar en las políticas públicas y los programas, la transversalidad de género para erradicar la desigualdad, discriminación y violencia contra las mujeres
VII.	Propiciar la democracia directa y consolidar la cultura democrática participativa;
VIII.	Promover la participación efectiva de niñas, niños y personas jóvenes, así como de las personas con discapacidad y las personas mayores en la vida social, política y cultural de las demarcaciones;



IX.

Promover la participación de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en los asuntos públicos de la demarcación territorial, reconociendo así los derechos político-culturales otorgados por la Constitución Local;

X.

Garantizar la gobernabilidad, la seguridad ciudadana, la planeación, la convivencia y la civilidad en el ámbito local;

XI.

Garantizar la equidad, eficacia y transparencia de los programas y acciones de gobierno;

XII.

Mejorar el acceso y calidad de los servicios públicos;

XIII.

Implementar medidas para que progresivamente se erradiquen las desigualdades y la pobreza y se promueva el desarrollo sustentable, que permita alcanzar una justa distribución de la riqueza y el ingreso, en los términos previstos en la Constitución Local;

XIV.

Preservar el patrimonio, las culturas, identidades, festividades y la representación democrática de los pueblos, comunidades, barrios y colonias asentadas en las demarcaciones; así como el respeto y promoción de los derechos de los pueblos y barrios originarios y de las comunidades indígenas residentes en la demarcación territorial.



En el artículo 20 de la LOAPDF se hace una descripción pormenorizada de las atribuciones de los titulares delegacionales, en caso de que sea de tu interés ahondar en el tema.

Administración pública paraestatal

La LOAPDF establece en el artículo 2º que la Administración pública paraestatal se compone de las instancias que puedes ver en seguida:

1. Los organismos descentralizados
2. Las empresas de participación estatal mayoritaria
3. Los fideicomisos públicos

Son organismos descentralizados:

Según el artículo 40 de la LOAPDF, son creados por Decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los titulares de estas entidades son designados por el Jefe de Gobierno. El artículo 41 de la LOAPDF establece que el objeto de los organismos descentralizados es:

- La realización de actividades de las áreas prioritarias: desarrollo económico y empleo.
- La prestación de un servicio público o social de interés público.

Son Empresas de participación estatal mayoritaria, las que enuncia el artículo 42 de la LOAPDF:

- Las sociedades de cualquier otra naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más de 50% del capital social.



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

Son Fideicomisos públicos, según el artículo 43 de la LOAPDF:

Aquellos contratos mediante los cuales se destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales en la realización de sus funciones.

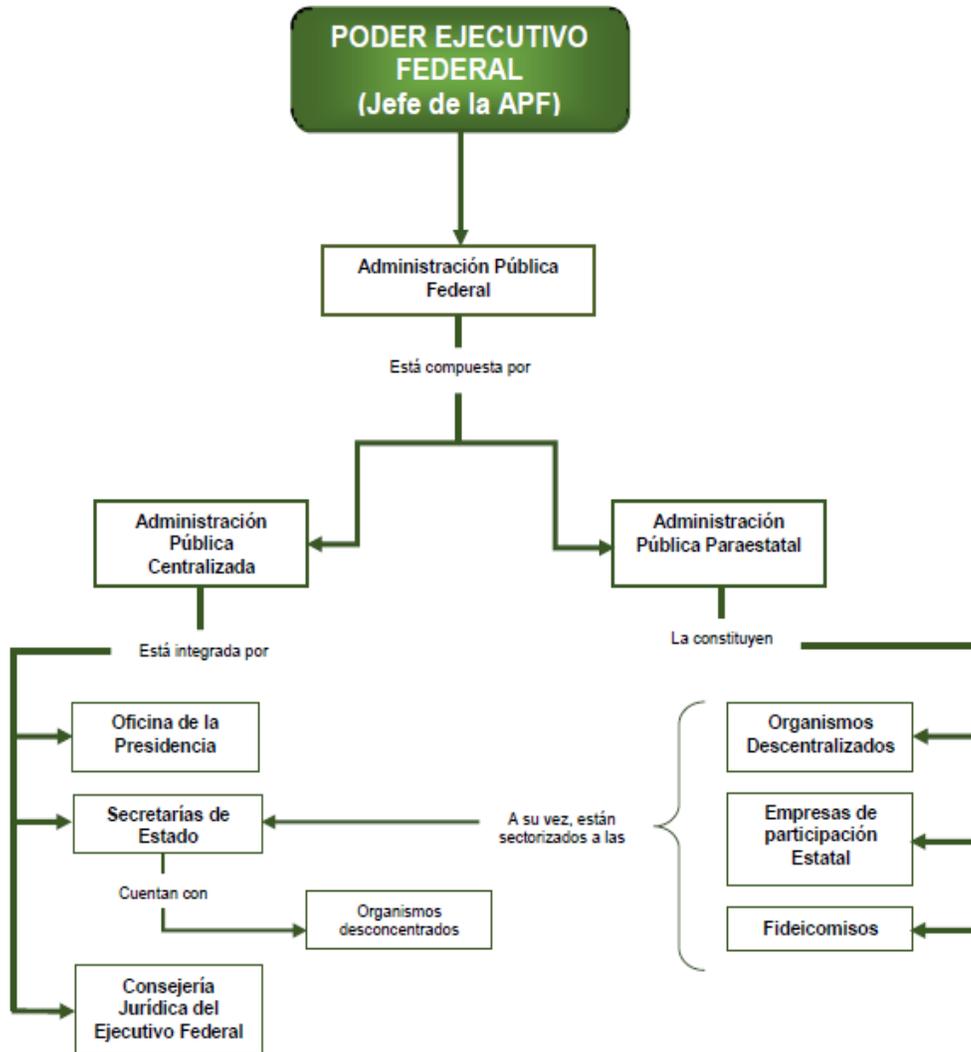
La sectorización

Como en el caso de la organización gubernamental del Ejecutivo Federal, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México también recurre a la figura del *sector* para agrupar a las entidades de la administración pública local tomando en cuenta el objeto de cada una de ellas y las competencias de las dependencias de la administración pública central.

Organismos autónomos del gobierno de la Ciudad de México

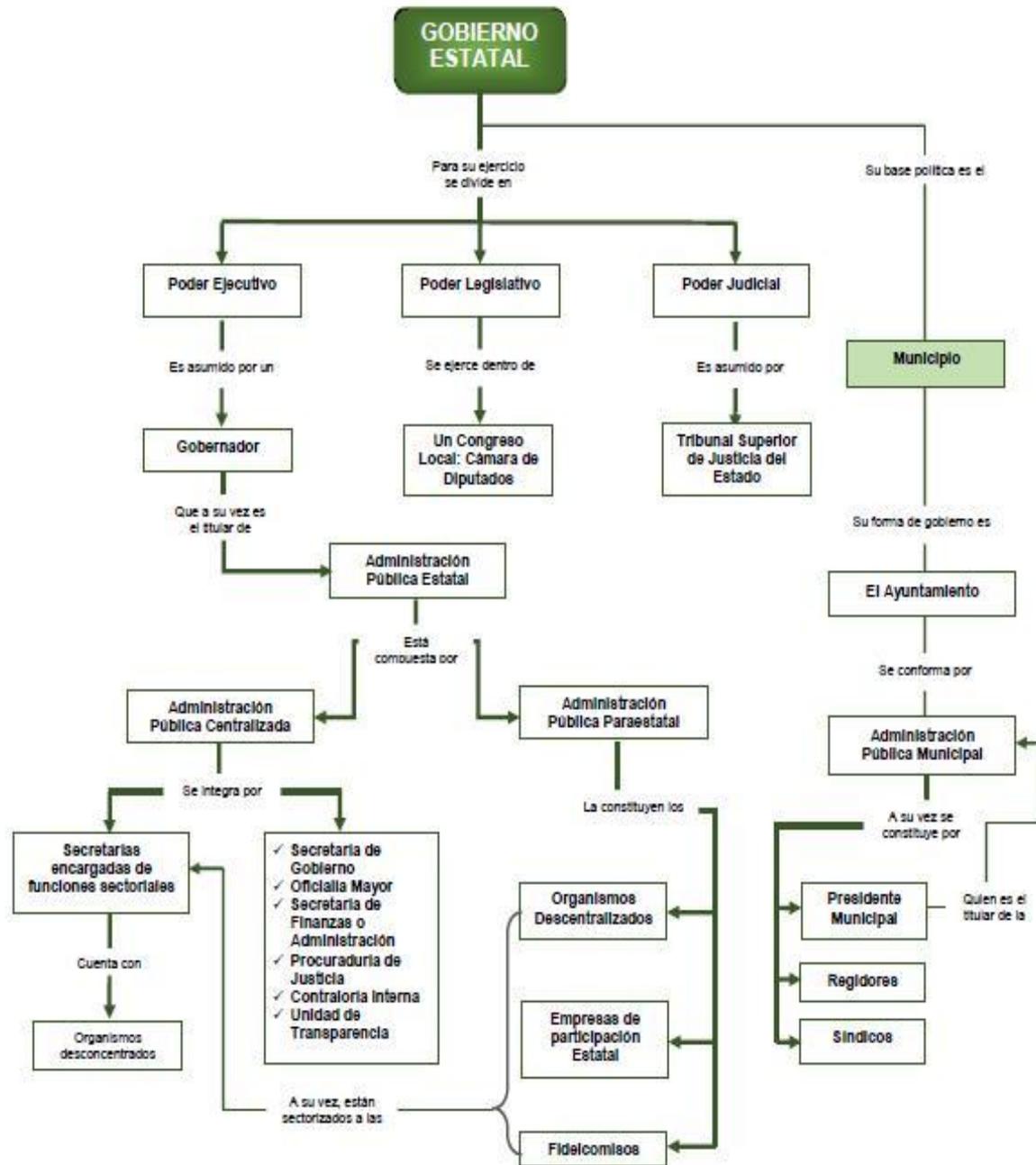
Al igual que la Administración Pública Federal y la Centralizada, la Paraestatal no contempla en el EGDF ni en la LOAPDF los organismos autónomos, en consecuencia, no son dependencias ni entidades. Para conocer cuáles son los correspondientes a la Ciudad de México, da click en el siguiente link <http://www.infodf.org.mx/directorio/consulta.php?seleccion=Organismos-Autonomos>

RESUMEN



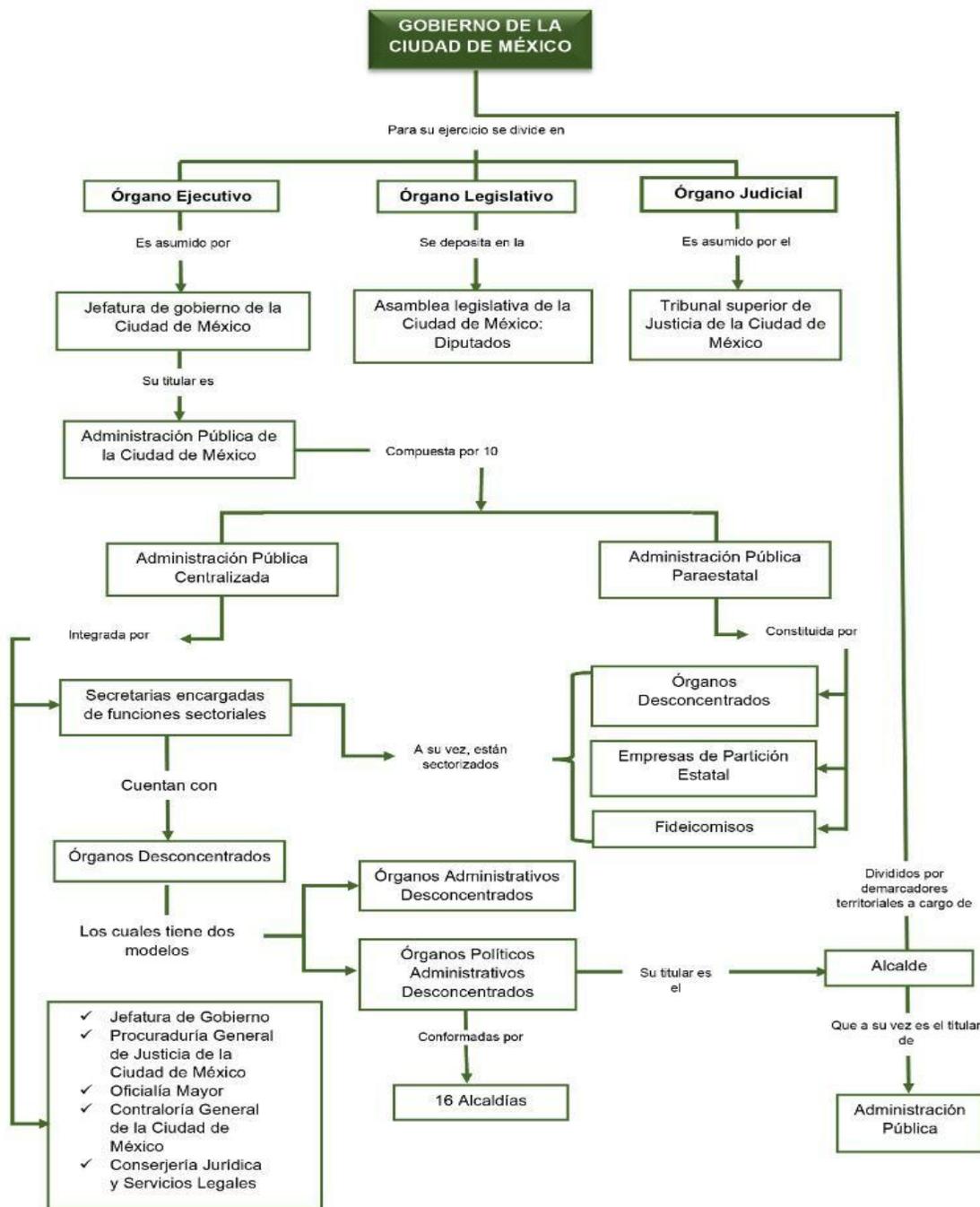
Elaboración: J. Balula y M. Michel (2015) ²⁸

²⁸ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u2_resumen1.jpg



Elaboración: J. Balula y M. Michel (2015) ²⁹

²⁹ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u2_resumen2.jpg



Elaboración: J. Balula y M. Michel (2015)³⁰

³⁰ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u2_resumen3.jpg

BIBLIOGRAFÍA DE LA UNIDAD



BIBLIOGRAFÍA SUGERIDA

Autor	Capítulo	Páginas
Caballero, J. (2000)	Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes	153-173
Fernández, J. (2002)	El municipio	41-86
	Teorías jurídicas acerca de las actividades municipales	87-140
Olmedo, R. (2009)	La modernización contraproducente de la administración pública municipal	43-67
Pichardo, I. (1984)	Organización básica del Poder Ejecutivo	195-212
	Bases y estructuras de la administración de los Estados	229-237
	Diversos tipos de municipios y sus atribuciones	289-302
Pichardo, I. (2002)	Organización básica del Poder Ejecutivo	167-182
	La privatización: un cambio estructural en la administración	194-211



UNIDAD 3.

LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA





OBJETIVO PARTICULAR

Señalar los lineamientos que rigen los procesos de planeación en la administración pública e identificar algunos ejemplos de planeación en los últimos seis meses del gobierno en turno.

TEMARIO DETALLADO

(8 Horas)

3. Los Procesos De Planeación En La Administración Pública

3.1 Planeación nacional como una atribución del Estado mexicano: principios normativos

3.2 Conducción y estructura del Plan Nacional de Desarrollo

3.3 Programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales

3.4 Proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en la planeación nacional

3.5 Coordinación y vinculación de planes en los niveles de Gobierno



INTRODUCCIÓN

La planeación es una de las funciones primarias de toda organización. En la Administración Pública Federal, la planeación es esencialmente económica y social; mas también es de una importancia vital pues a partir de ella se fijan objetivos y metas nacionales, así como una visión estatal de mediano plazo. Así, la planeación se coloca con un tema primordial para el estudio de la administración pública.

La presente unidad se divide en cinco apartados. El primero trata acerca de cómo se origina la planeación y las modificaciones constitucionales para concretar un sistema de planeación organizado por la institución estatal. Derivado de dichos cambios, se describe en qué consiste la Ley de Planeación, su propósito y los principios que rigen el proceso de planeación. En el segundo apartado se explica qué es la planeación nacional del desarrollo y en qué Poder de la Unión recae la responsabilidad de conducirla, de acuerdo a la Ley de Planeación. De la misma manera, se hace mención del Sistema Nacional de Planeación Democrática, su composición y funcionamiento, del cual deriva el Plan Nacional de Desarrollo (PND), *grosso modo* se menciona la estructura del actual PND 2013 – 2018. En el tercer tema se hace mención de los programas emanados del Plan, en qué consisten y cómo se vinculan unos con otros, además de que se proporcionan al alumno las ligas correspondientes a cada uno de los programas sectoriales, institucionales y regionales. En el cuarto apartado y de manera breve, se indican los dos tipos de proyectos normativos que puede formular el titular del ejecutivo federal en cuanto a la planeación de desarrollo. En el quinto y último, se describe cómo se coordina el gobierno federal con los estados federados y los municipios para que éstos se adhieran al PND y la estructura de los planes de estatales y municipales de desarrollo estén acordes con el objetivo general y las metas nacionales establecidas en el mismo.



3.1. Planeación nacional como una atribución del Estado mexicano: principios normativos

La función inicial del proceso administrativo es la planeación; ésta se entiende como la acción-efecto del verbo planear y, a su vez, planear es elaborar o trazar planes. Entonces, la planeación consiste en señalar objetivos, así como definir políticas y programas; significa establecer un futuro deseado a partir de un presente con una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo.

A decir de Pichardo (1984: 16), en el ámbito de la administración pública, la planeación que se lleva a cabo es de carácter económico y social, fuertemente mediada por actores políticos. En México, la planeación gubernamental es un proceso nuevo. El primer antecedente se registra en 1928, al crearse el Consejo Nacional Económico cuyo objetivo fue estudiar los asuntos socioeconómicos del país. A partir de ese año se registran diversos intentos por instaurar en el gobierno un sistema de planeación a nivel nacional. Fue hasta la presidencia de José López Portillo (1976-1982) cuando la planeación empieza a tomar tintes más serios al elaborarse un plan básico de gobierno. Con Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) el tema de planeación cobró una relevancia significativa pues en 1983 se introdujeron cambios en la Constitución que culminaron con la aprobación de la ley de planeación y la publicación del primer plan nacional de desarrollo (1983-1988).

A partir de las reformas constitucionales del mismo año, que facultan al Estado para planear y conducir la actividad económica nacional, nace el sistema de planeación democrática, con la característica de ser un sistema incluyente. Dicho sistema convoca a la participación de distintos sectores sociales en la construcción



prospectiva, del que emana un plan nacional de desarrollo y al que se sujeta la administración pública federal. En el artículo 26 constitucional se lee:

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.

Por otro lado, la ley de planeación, reglamentaria de la parte económica del artículo 25 constitucional, tiene por objetivo fundamental definir las funciones, responsabilidades y relaciones de quienes participan en el proceso de planeación; establecer las bases de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil, así como precisar los integrantes del sistema y sus documentos fundamentales (Pichardo, 1984: 29).

En el artículo 2º de la Ley de Planeación (en adelante LP), se dictan los principios normativos que todo plan nacional de desarrollo debe observar:

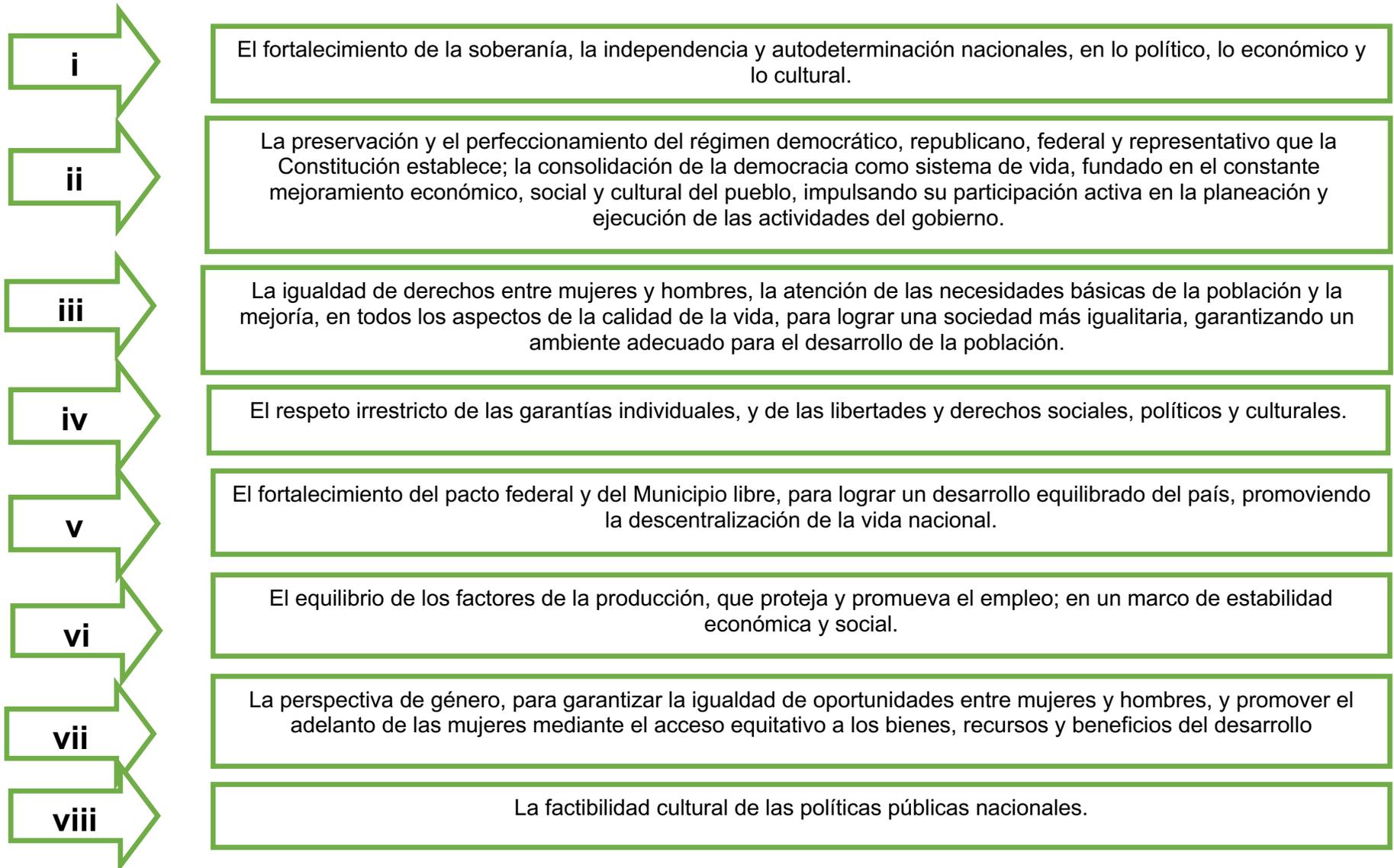


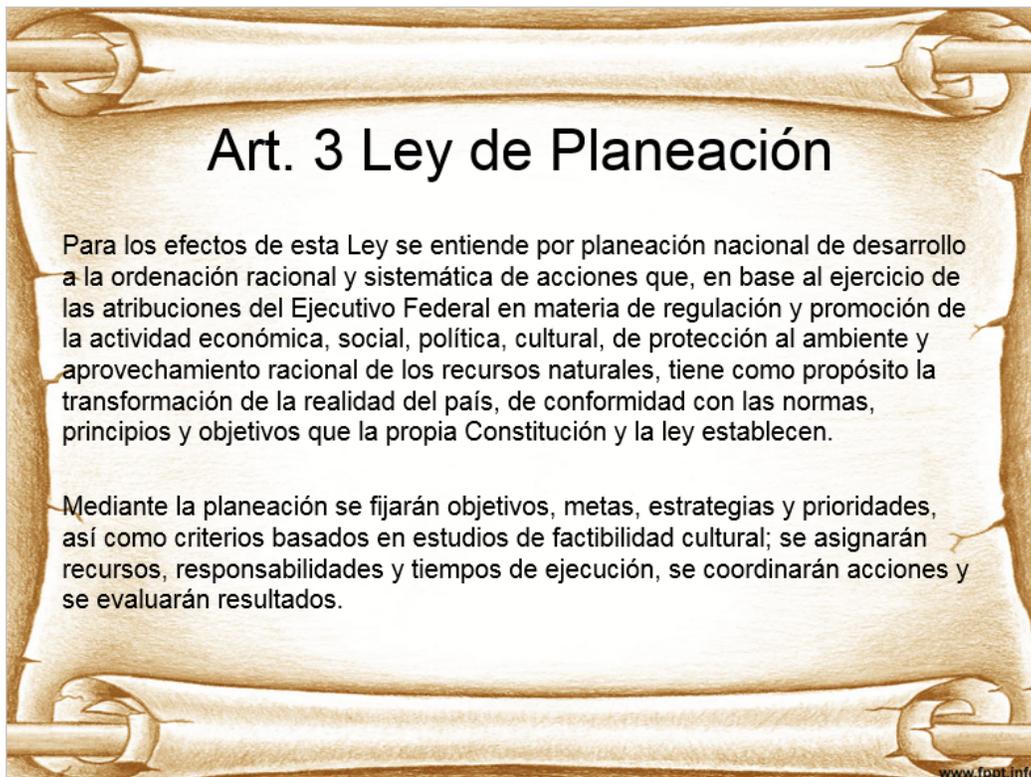
Figura 3.1 Principios normativos del PND



En concreto, la planeación a nivel nacional es una facultad estatal que se concreta en un plan de desarrollo de mediano plazo, matizada por una participación democrática cuyo objetivo es el desarrollo socioeconómico de la población. Para lograrlo, en el siguiente apartado se verá cómo se estructura dicho plan y qué poder público se encarga de conducirlo.

3.2. Conducción y estructura del Plan Nacional de Desarrollo

A partir de 1983, el Estado, a través de los poderes públicos, ha trazado planes de gobierno de manera sexenal; se ha dicho que, por medio de los planes, se fijan objetivos y metas, estrategias y prioridades nacionales, políticas públicas y recursos para alcanzarlos. Con relación a la administración pública, la LP es muy precisa pues en el artículo 3 define lo que es la planeación nacional de desarrollo:



Aunque la LP especifica con claridad lo que es la planeación y la planeación para el desarrollo, Uvalle (2013:16), precisa que un plan de gobierno tiene un punto de arranque y un punto de llegada en determinado tiempo; procurando ser un elemento

de orden y racionalidad. Pero además de eso, también señala que un Plan de Gobierno, que es lo mismo que el Plan de Desarrollo, condensa cuatro contenidos:



Figura 3.2 Contenidos del Plan de Gobierno

Fuente: Adaptado de Uvalle, 2013: 16 ³¹

En suma, un plan de gobierno es para transformar para bien al país, estableciendo mejores condiciones socioeconómicas que contribuyan a elevar la calidad de vida de la población a partir de un propósito planeado y sistematizado. Dicho propósito, como lo establece la LP, le compete al titular del Ejecutivo Federal; en el artículo 4º se determina que: “es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales”.

La planeación nacional tiene su primera fuente jurídica en el artículo 26 constitucional, el cual faculta al Estado a organizar un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional y a la par, la LP en su segundo capítulo

³¹ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u3_fig3.2.jpg



determina las bases de la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) “consta de un conjunto de elementos que, manteniendo su autonomía, están vinculados funcionalmente para permitir que los responsables de la planeación tomen decisiones de manera congruente” (Instituto Nacional de Administración Pública, 1983: 530).

La LP establece que las dependencias y las entidades de la administración pública federal forman parte del SNPD. De entre dichas dependencias, destaca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por las atribuciones normativas y de integración que aporta al SNPD, las cuales están sustentadas en el artículo 14 de la LP:

1. Coordinar las actividades de Planeación Nacional de Desarrollo.
2. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Proyectar y coordinar la planeación regional.
4. Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido.

Además de las atribuciones arriba enunciadas, la SHCP también cumple con otras funciones, según se establecen en el artículo 15 de la LP, entre ellas:

- I. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;
- II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas;



- III. Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.
- IV. Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y
- V. Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Por su parte, las dependencias y entidades de la administración pública federal también cumplen ciertas funciones para que el SNPD logre su propósito, lo cual está previsto en los artículos 16 y 17 de la LP. Relacionado con ello, Pichardo (1984: 31-32) distingue tres niveles de acción en la administración pública dentro del SNPD, en los que intervienen dependencias y entidades, los cuales se explicarán a detalle en el tema 3.3, sin embargo, haremos un breve acercamiento a los mismos:

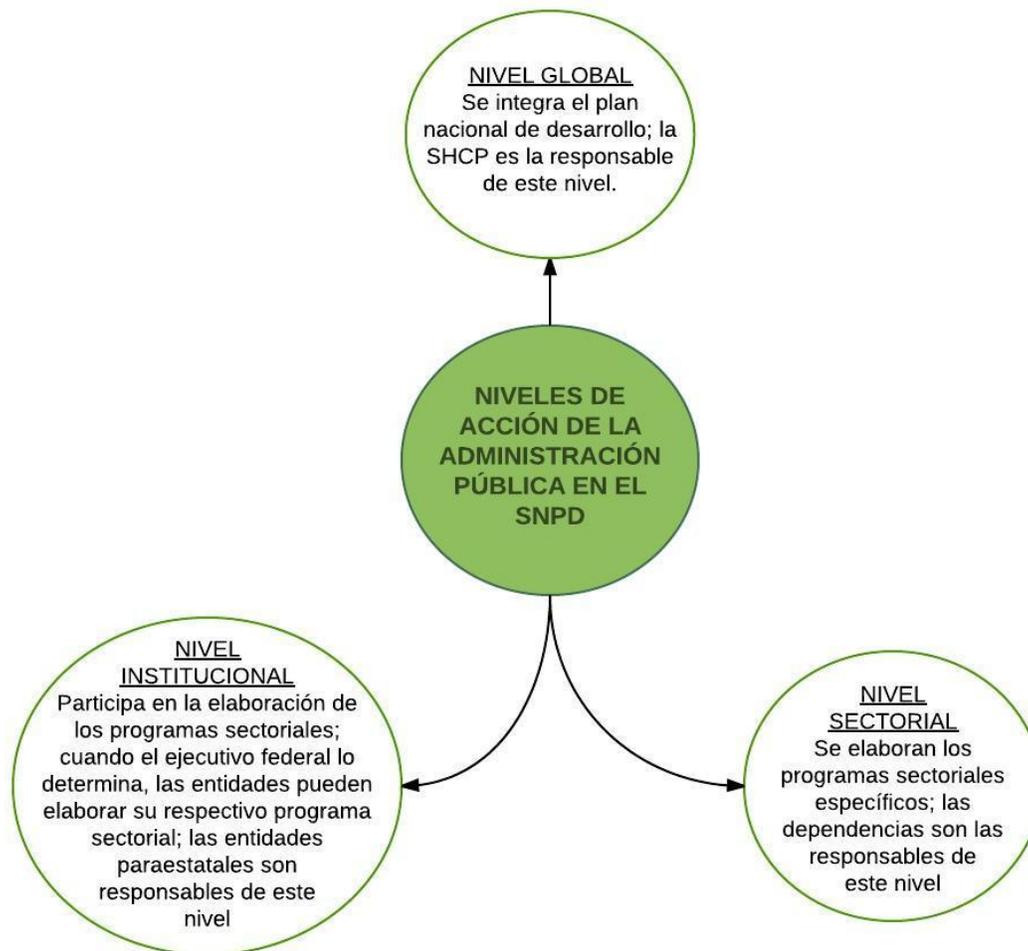
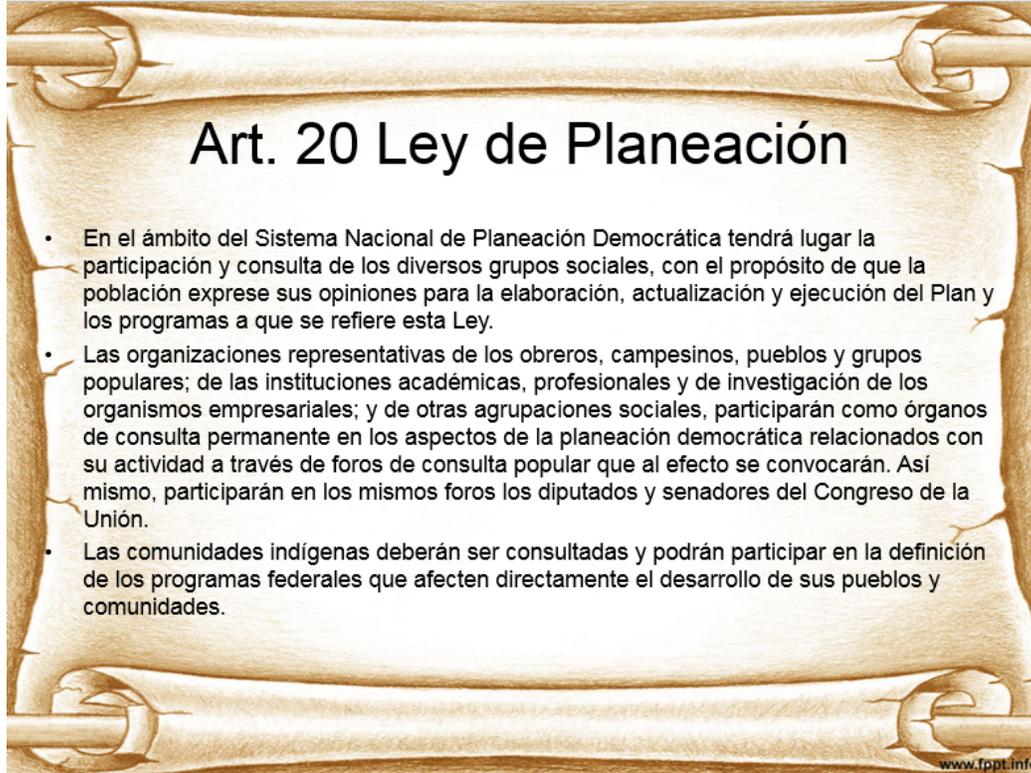


Figura 3.3. Niveles de acción

Fuente: Instituto Nacional de Administración Pública, 1983: 531-532 ³²

Ahora bien, se comentó con anterioridad que el sistema de planeación democrática nació con la peculiaridad de ser un sistema incluyente. Lo que significa que el SNPD no es una función privativa del sector gubernamental dado que la participación social está plenamente reconocida en la LP. Por ello, el SNPD es una construcción de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad. Al respecto el artículo 20 de la LP dispone que:

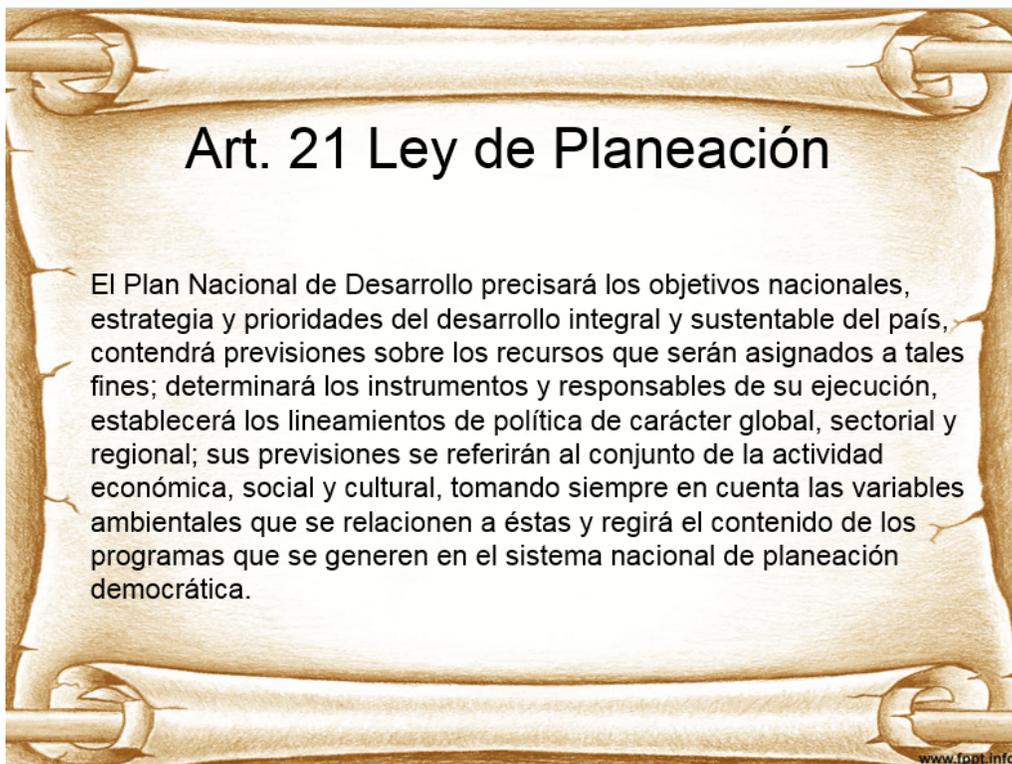
³² Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u3_fig3.3.jpg



Las actividades que se realizan dentro del SNPD comprenden un proceso en el que se integran las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas que lo integran, es decir los institucionales, sectoriales, regionales y, para el caso del presente sexenio, transversales. De igual manera se precisan los procedimientos de participación social, es decir, aquellos medios y formas en los que la sociedad puede aportar su opinión acerca del PND, tales como encuestas ciudadanas por internet, propuestas ciudadanas físicas y electrónicas, foros nacionales, foros especiales, foros estatales y mesas sectoriales.



De acuerdo al artículo 21 de la LP, el ejecutivo federal es el responsable de conducir la planeación nacional del desarrollo y cuenta con seis meses para que el Plan Nacional de Desarrollo se elabore, se apruebe y se publique en el *Diario Oficial de la Federación*, contados a partir de la toma posesión de su cargo. La vigencia del Plan no debe pasar del periodo constitucional del Presidente de la República en turno; esto es, la vigencia de los planes es de seis años. En ese mismo artículo de la LP, se establece que:



El Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al periodo actual, es decir, al sexenio 2013-2018, se construyó como se puede observar en la siguiente imagen:



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, recuperada de <http://bit.ly/1xC8WzP> ³³

³³ Toma en cuenta que la información de la página cambia de manera constante.

Es importante tomar en cuenta que todo Plan Nacional de Desarrollo debe tener algunas características básicas, una estructura que especifique las metas nacionales y debe buscar promover ciertas estrategias transversales.

En palabras de Pichardo (1984: 39), todo plan nacional de desarrollo debe cumplir con las características, tener una estructura y elaborar estrategias transversales como podemos ver en la siguiente imagen:

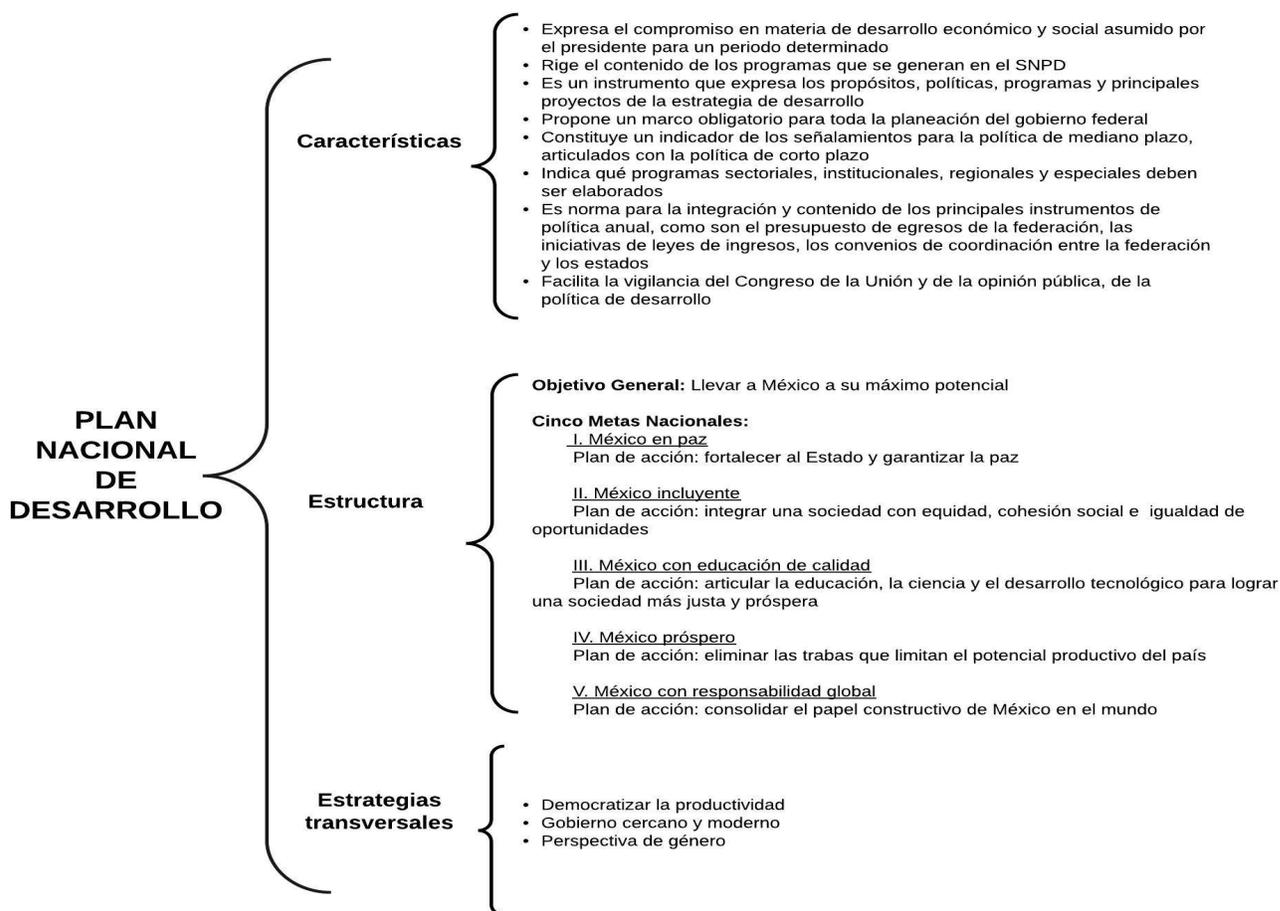


Figura 3.4 Estructura del Plan Nacional de Desarrollo ³⁴

³⁴ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u3_fig3.4.jpg



3.3. Programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales

Antes de comenzar este tema, es conveniente diferenciar el uso de las categorías de *plan* y *programa* pues en los temas anteriores hemos abordado información exclusiva de los planes. De acuerdo a la LP, la categoría de *plan* queda reservada exclusivamente al PND dentro del ámbito de la administración pública, por ello la única dependencia que hace uso de la categoría de *plan* es la SHCP, por las atribuciones normativas y de integración que la LP le confiere en el proceso de la planeación nacional del desarrollo. Las demás *dependencias* y *entidades* de la administración pública federal hacen referencia a la categoría de *programas*, conforme el nivel de planeación que les corresponde.

De lo anterior se desprende que el PND es rector de los programas de las dependencias y entidades del gobierno federal. Con relación a ello, en el artículo 22 de la LP se estipula que el “Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados”.



**Figura 3.5. Programas del Plan Nacional de Desarrollo ³⁵.
Fuente: Adaptado de Artículo 22 LP**

³⁵ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u3_fig3.5.jpg

Los objetivos que se establecen en los programas sectoriales están estrechamente vinculados a las metas nacionales. Por su parte, los objetivos de cada programa institucional, regional y especial, retoman objetivos sectoriales o bien derivados de ellos.

Para ejecutar el PND y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, tanto las dependencias como las entidades deben elaborar programas anuales, es decir, acciones a corto plazo, los cuales, en algún momento, integran los anteproyectos de presupuesto anuales.



Figura 3.6. Vinculación de los instrumentos de planeación

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. ³⁶

³⁶ Recuperado de: <http://bit.ly/19VbNZX>



Por otro lado, la LP determina el procedimiento para aprobar los programas:

PROGRAMA	PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN
PND, Programas Regionales y Especiales	Deben ser sometidos por la SHCP a la consideración y aprobación del presidente de la República
Programas Sectoriales	Deben ser sometidos a la consideración y aprobación del presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la SHCP
Programas Institucionales	Deben ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector
	Si la entidad no estuviera agrupada en un sector específico (sin dependencia coordinadora de sector), los Programas deben ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación de la SHCP.

Por otro lado, así como el PND se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, la LP también determina que los programas sectoriales sean publicados en ese medio de información del gobierno.



Revisa la presentación que se encuentra en el siguiente link: <http://bit.ly/1Yyfac5>³⁷, en la cual encontrarás la relación de los programas sectoriales, regionales y especiales así como de los programas transversales (correspondientes a estrategias transversales para todas las políticas públicas y programas de la administración pública federal), de acuerdo a lo que dispone el artículo 22 de la LP y el PND 2013-2018.

Por último, es de suma importancia mencionar que los programas institucionales (no mencionados en la tabla), se hacen del conocimiento público conforme son aprobados y publicados en el *Diario Oficial de Federación*. Las entidades de la administración pública federal suman 198, mismo número que se tendrían de programas institucionales.

Finalmente, una vez aprobados los programas sectoriales e institucionales, se vuelven obligatorios para las dependencias y entidades de la administración pública federal.

³⁷ En cada programa encontrarás un link que te permitirá revisarlos a detalle (el correspondiente al sexenio 2012-2018), en caso de que desees profundizar al respecto. Recuerda que cada cambio de gobierno federal, los planes pueden cambiar, por lo que te sugerimos que en futuras ocasiones y en caso de que necesites revisar alguno, busques los planes actualizados.



3.4. Proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en la planeación nacional

Dentro del marco jurídico de la planeación, se contemplan una serie de figuras normativas a partir de las cuales el poder ejecutivo federal puede formalizar el Plan Nacional de Desarrollo, así como los diversos instrumentos de planeación (programas).

El artículo 10 de la LP, establece dos tipos de proyectos normativos (figuras normativas) que puede formular el presidente de la República, por ser el responsable en materia de planeación del desarrollo nacional:

- a) Leyes y Reglamentos
- b) Decretos y Acuerdos ³⁸

Por otro lado y en lo que se refiere a la coordinación de la planeación en los niveles de gobierno federal y estatal, el artículo 36 de la LP determina que los convenios ³⁹ que establezca el ejecutivo federal con los gobiernos de los estados, serán publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

³⁸ Puedes consultar estos conceptos en el apartado **Glosario**

³⁹ Para respetar la autonomía de los Estados, el Ejecutivo Federal celebra con los Estados, acuerdos de colaboración en material de planeación, los cuales deben hacerse públicos por medio del DOF

3.5. Coordinación y vinculación de planes en los niveles de Gobierno

Un aspecto importante de la planeación del desarrollo nacional, es la coordinación que puede establecer el gobierno federal con el ámbito estatal. La LP faculta al titular del ejecutivo federal acordar con los estados federados para que estos se sumen a la consecución del objetivo general y a las metas nacionales fijadas en el PND. Para lo cual, el presidente de la República puede convenir con las entidades federativas los siguientes puntos, conforme el artículo 34 de la LP:

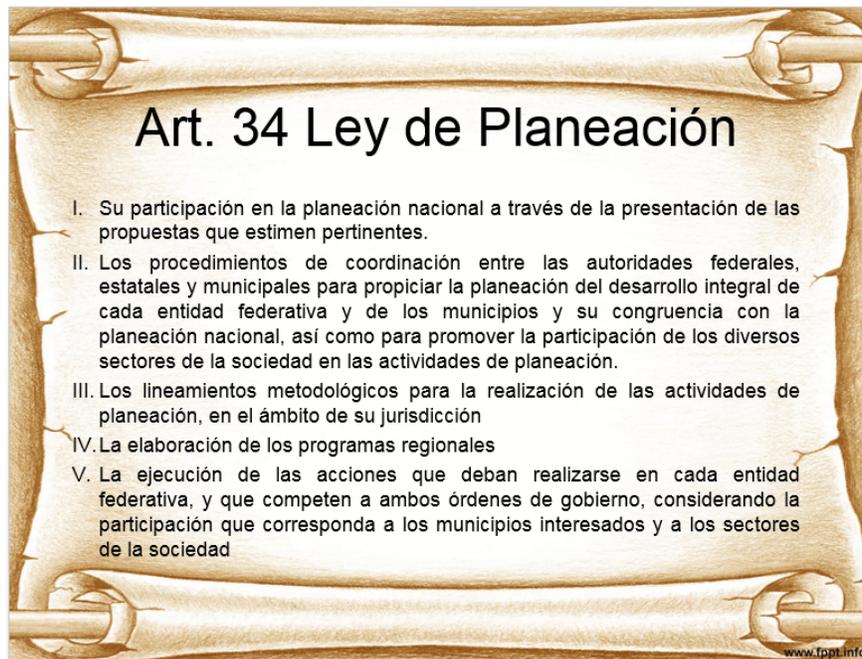


Figura 3.7. Coordinación Federal con los Estados y Municipios

Conforme a lo establecido, el ejecutivo federal a través de la SHCP proporciona asesoría técnica y capacitación de recursos humanos para que los estados federados establezcan sistemas estatales de planeación democrática. Sobre la planeación estatal, Pichardo comenta:



En las entidades federativas la planeación parte del análisis de las experiencias propias. Atendiendo a la soberanía de los estados, cada uno de ellos definirá el tipo de estrategia para la creación de su sistema de planeación, acorde al sistema nacional de planeación democrática. Corresponde a los estados establecer prioridades políticas, sociales, culturales y económicas para conducir las tareas de la planeación del desarrollo estatal (1984: 35).

El instrumento legal de la planeación del desarrollo en las entidades federativas se denomina, por lo general, Ley Estatal de Planeación; en el caso de los municipios, la planeación del desarrollo se encuentra contenida en la Ley Orgánica Municipal.

Los instrumentos de coordinación de la planeación del desarrollo entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal son:

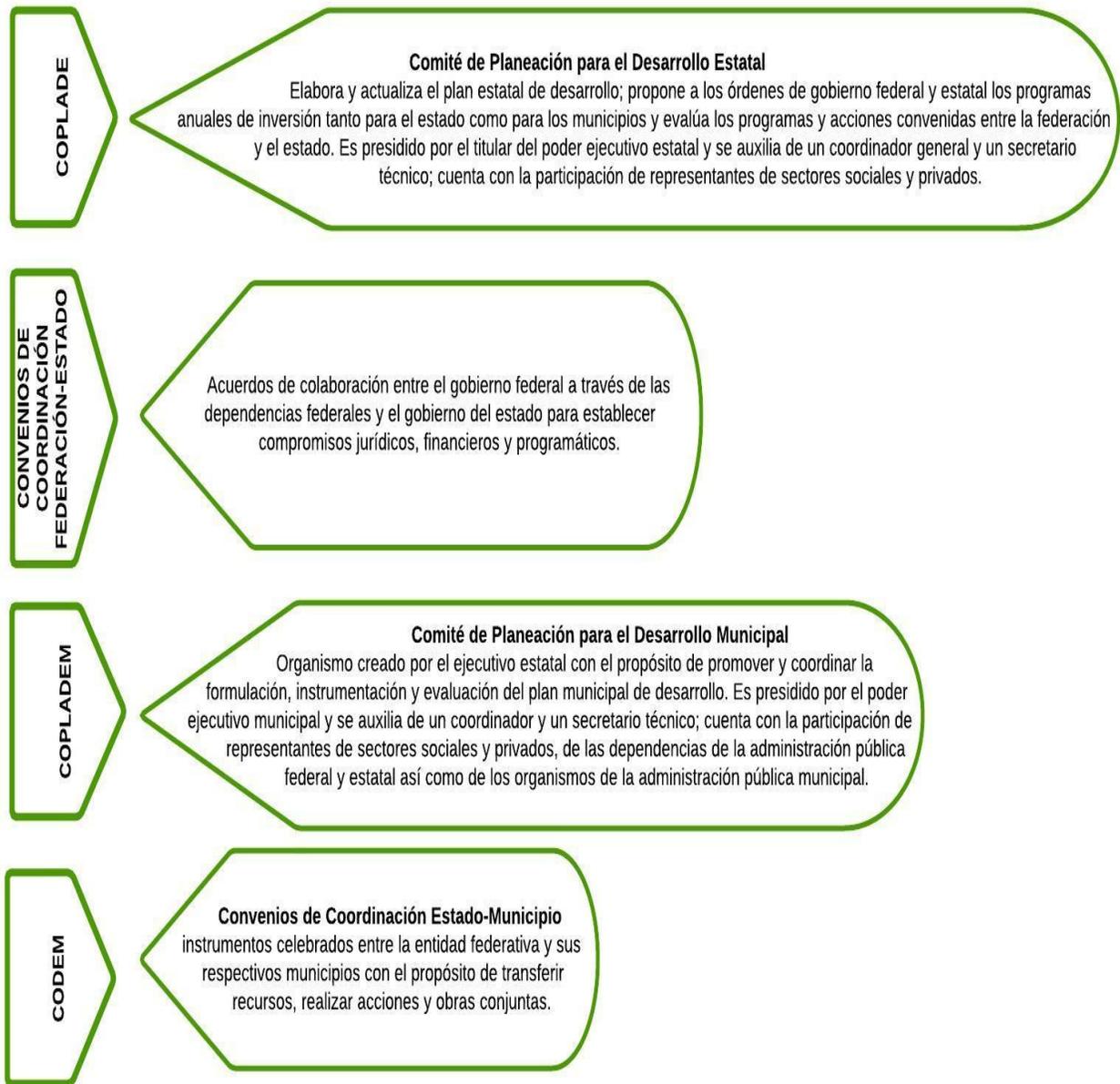
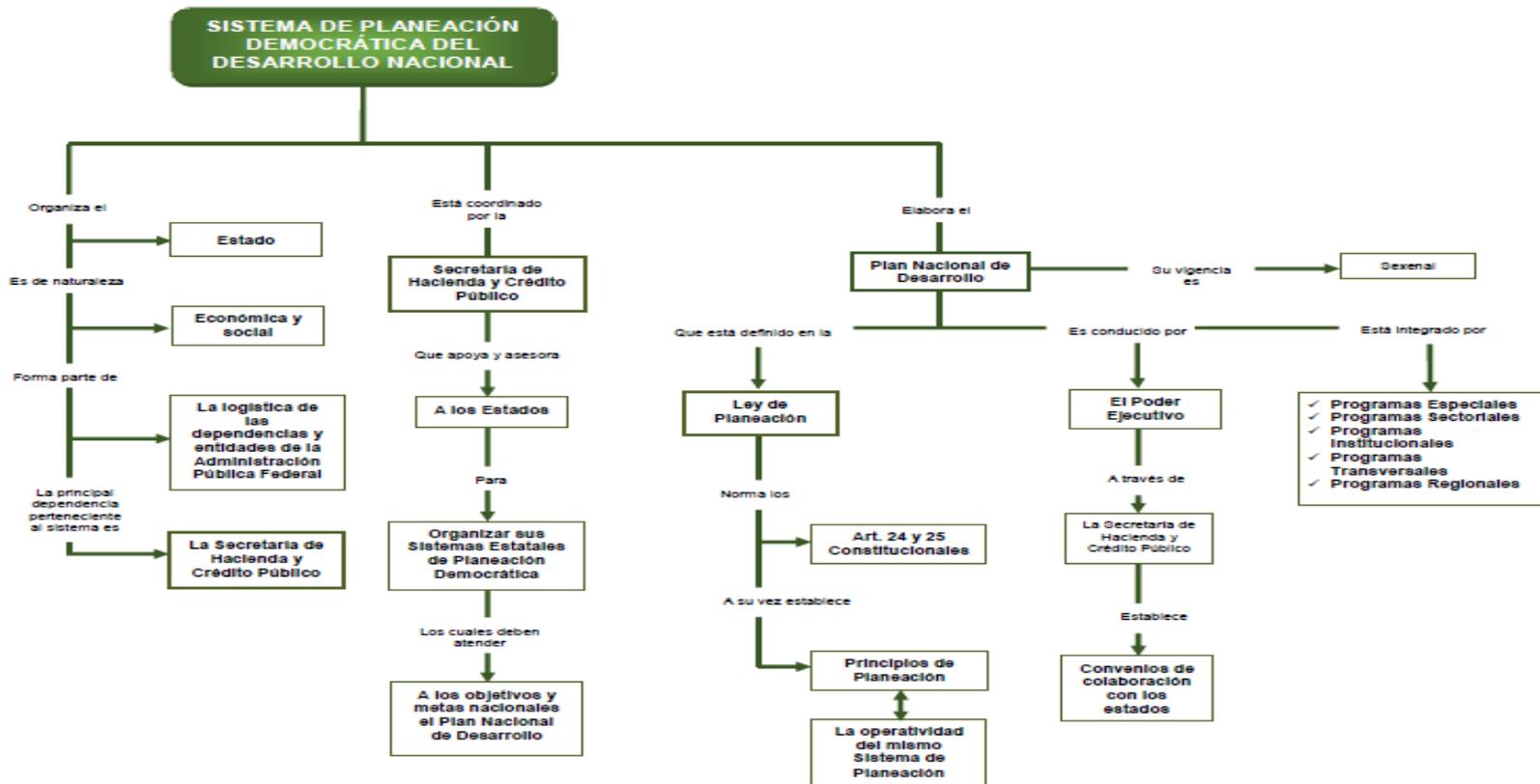


Figura 3.8. Instrumentos de Coordinación ⁴⁰

⁴⁰ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u3_fig3.8.jpg



RESUMEN



Elaboró: J. Balula y M. Michel (2016) ⁴¹

⁴¹ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u3_resumen.jpg

BIBLIOGRAFÍA DE LA UNIDAD



BIBLIOGRAFÍA SUGERIDA

Autor	Capítulo	Páginas
Pichardo, I. (1984)	Función de la planeación	13-24
	Administración para la planeación	25-32
	Planeación en los Estados	34-37
	Plan Nacional de Desarrollo	39-46
Uvalle, R. (2013)	Enfoque del gobierno cercano y moderno en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	15-39



UNIDAD 4.

INTEGRACIÓN Y MANEJO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA





OBJETIVO PARTICULAR

Señalar los lineamientos que rigen los procesos de integración y manejo de los recursos humanos en la administración pública, analizando algunas situaciones propias del sector.

TEMARIO DETALLADO

(8 Horas)

4. Políticas de desarrollo sustentable

- 4.1. Apartado “B” del artículo 123 Constitucional y sus diferencias con el Apartado “A”
- 4.2. Normativa vigente en materia de reclutamiento, selección, evaluación, desarrollo profesional e incentivos destinados a generar capital humano en el sector público
- 4.3. El Servicio Profesional de Carrera, concepto, finalidad y normativa vigente



INTRODUCCIÓN

A lo largo de esta unidad estudiarás lo relacionado con el tema de los Recursos Humanos en la Administración Pública Federal, cómo se integran y capacitan dichos recursos y la importancia de tomar como base que la eficacia de los mismos debe enfocarse en el beneficio de la población.

La Unidad está dividida en tres apartados. El primero, comprende la exposición del Artículo 123 constitucional, en específico el Apartado “B”, que sirve como base normativa primaria de la mayor parte de los empleados del sector público; de manera complementaria, se revisará brevemente el resto de dicho artículo, es decir, el apartado A, el cual aplica para el sector privado, estudiando grosso modo en qué casos y situaciones este apartado se relaciona con la Administración Pública Federal. El segundo apartado está destinado a diferenciar los distintos grupos de empleados públicos pues de dicha distinción depende qué ordenamientos jurídicos les son aplicables; también se revisarán los procedimientos para la planeación de la estructura organizacional, la celebración de contratos, la autogestión del conocimiento institucional y la clasificación del personal público en relación a los tipos de contrato y cargos. El tercero y último apartado comprende el servicio profesional de carrera, sistema de que son objeto dependencias y organismos desconcentrados. Debido a la importancia que tiene dicho sistema para la profesionalización de los servidores públicos, se distinguirá su finalidad, para qué rangos de la estructura administrativa aplica, para cuáles no, así como una breve descripción de los subsistemas que lo integran, poniendo especial énfasis en el subsistema de ingreso, a través del cual se justifica la razón de ser del servicio profesional de carrera.

4.1. Apartado “B” del artículo 123 constitucional y sus diferencias con el apartado “A”

Los recursos humanos son un elemento imprescindible para el funcionamiento de las organizaciones. Así como la administración pública es el Estado en actividad, las personas son el elemento clave de la administración pública; sin ellas, no hay administración en movimiento.

La administración del personal público se realiza dentro de un marco jurídico previsto en el artículo 123 de la Constitución. Este artículo es el marco normativo del trabajo en México y se divide en dos grandes apartados:



Figura 4.1 Apartados del art.123 Constitucional. Fuente: Art.123 Constitucional ⁴²

⁴² Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u4_fig4.1.jpg



Considerando que el objetivo de esta unidad son los recursos humanos de la administración pública, pondremos énfasis en la revisión del apartado “B”.

El apartado “B” regula las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Dicho apartado está compuesto por 14 fracciones que se mencionan de manera sucinta en la siguiente imagen:

I.	Duración de la jornada diaria de trabajo; pago de jornadas extraordinarias.
II.	Semana laboral de seis días, y día de descanso.
III.	Días de vacaciones, no menos de 20 días anuales.
IV.	Salarios fijados en los presupuestos respectivos; en ningún caso podrán ser inferiores al mínimo.
V.	A igual trabajo, igual salario.
VI.	Retenciones, descuentos, deducciones y embargos al salario.
VII.	Designación de personal conforme los conocimientos y aptitudes de los aspirantes
VIII.	Ascensos de acuerdo a los conocimientos, aptitudes y antigüedad.
IX.	Suspensión o cese justificado; separación injustificada; supresión de plazas.
X.	Derecho a formar sindicatos y hacer uso del derecho de huelga, conforme a lo determine la ley.
XI.	Bases de la seguridad social, con seis incisos (accidentes, enfermedades, maternidad, asistencia médica y medicinas, centros para vacaciones y tiendas económicas, fondo nacional de vivienda)
XII.	Conflictos individuales, colectivos o intersindicales se someten al Tribunal federal de Conciliación y Arbitraje.
XIII.	Legislación especial para militares, marinos, personales del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de instituciones policiales.
XIII. bis	El personal del banco central y las entidades de la administración pública federal que forman parte del sistema bancario, se rigen por el apartado "B"
XIX.	Cargos de confianza

Figura 4.2. Apartado B del artículo 123 constitucional. Fuente: Apartado B del art. 123 ⁴³

⁴³ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u4_fig4.2.jpg

Los apartados “A” y “B” no solo los diferencia el sector que abarcan, también existen otras divergencias en sus leyes reglamentarias y complementarias. Observa la siguiente imagen:



Figura 4.3 Diferencias entre apartados. Fuente: Apartados A y B del artículo 123 Constitucional ⁴⁴

Por otro lado, el marco jurídico para los trabajadores del sector público es amplio y complejo. Al respecto, Pichardo (1984, tomo II: 173) señala que “los empleados públicos de México tienen una normativa y leyes heterogéneas aplicables de

⁴⁴ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u4_fig4.3.jpg

acuerdo al grupo de empleados públicos al que pertenecen, los cuales se dividen en:

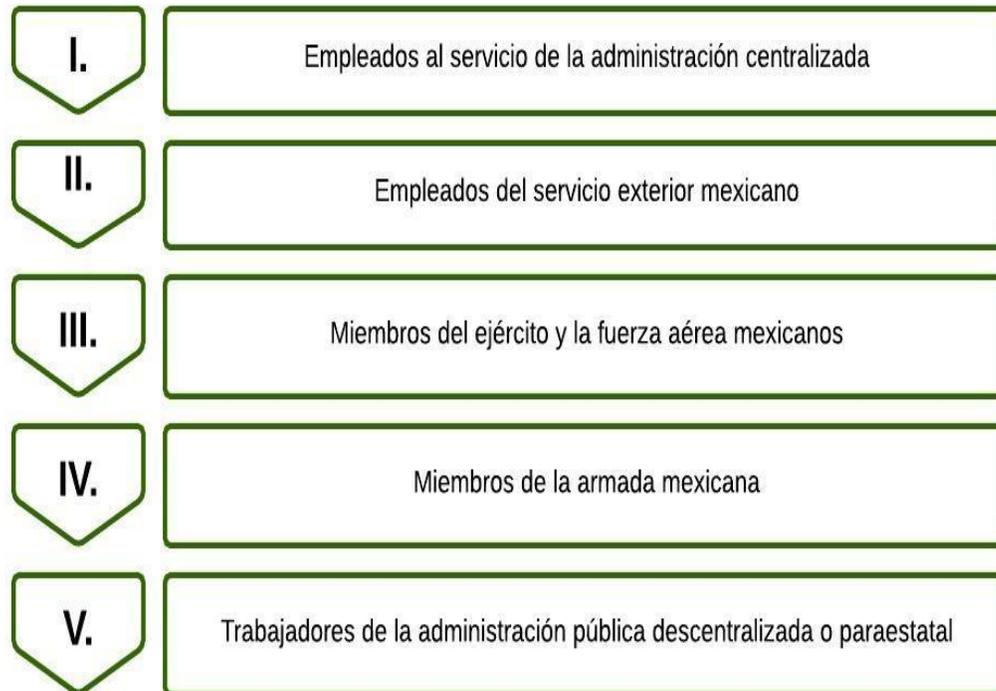


Figura 4.4 Grupos de empleados públicos.
Fuente: Adaptado de Pichardo, 1984: tomo II, 173

Dicha heterogeneidad, a decir de Acosta (1999, tomo II: 416-418), obedece a que en México prevalece un sistema normativo mixto para la totalidad de los empleados públicos: uno para la mayoría de los trabajadores que es el estatuto general y otro para empleados de ciertas dependencias y entidades mejor conocido como estatutos específicos. En el siguiente tema se explicará en que consiste cada uno.

4.2 Normativa vigente en materia de reclutamiento, selección, evaluación, desarrollo profesional e incentivos destinados a generar capital humano en el sector público

Derivado de la clasificación de empleados públicos, en este punto nos remitiremos a explicar en qué consiste la normativa relacionada con el sector público.

Estatuto general

Entendiendo que un ordenamiento jurídico es un conjunto coordinado de normas, a continuación, revisaremos aquellos que se encuentran bajo el estatuto general, que aplica para la mayoría de los trabajadores de la administración pública centralizada, es decir, para los empleados de carácter o naturaleza civil. A los trabajadores de naturaleza militar, no aplican estos ordenamientos.



Este conjunto de ordenamientos, que caen bajo el *estatuto general*, es aplicable para la mayoría de los trabajadores de la administración pública centralizada, es decir, para los empleados de carácter o naturaleza civil.

Las leyes que sustentan el ordenamiento jurídico de los empleados al servicio de la Administración Pública Centralizada, son las siguientes:



- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 123, Apartado “B”
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: ley reglamentaria del artículo 123, apartado “B”
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas
- Normatividad del servicio profesional de carrera

Estatutos específicos

Ahora estudiaremos de manera breve aquellas normas que abordan a los empleados públicos de ciertas dependencias y entidades, que también son conocidas como estatutos específicos.



- a. Empleados del servicio exterior mexicano



Como lo indica el artículo 1º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, los empleados públicos son un cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México. Las leyes que rigen el orden jurídico de estos empleados son:

- Ley del Servicio Exterior Mexicano
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

b. Miembros del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos

Esta normativa es aplicable a los trabajadores de la Secretaría de la Defensa Nacional. La ley que rige su ordenamiento jurídico es:

- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

c. Miembros de la Armada Mexicana

La Armada de México es una institución militar permanente que tiene como misión emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país. Su ordenamiento jurídico se rige por:

- Ley Orgánica de la Armada de México ⁴⁵

d. Trabajadores de la Administración Pública Descentralizada o Paraestatal

⁴⁵ Tanto para los miembros del ejército y la fuerza aérea, como para los de la armada, es aplicable la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; ley equivalente a la Ley del ISSSTE para el personal civil.



Recordando que la Administración Pública Federal se divide en Administración Pública Centralizada y en Administración Pública Paraestatal, arriba se ha visto que los denominados estatuto general y estatutos específicos aplican para los empleados de la Administración Pública Centralizada; ahora veamos los ordenamientos jurídicos que aplican para los trabajadores de la Administración Pública Paraestatal, a saber:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 123, Apartado "A"
- Ley Federal del Trabajo. Ley que rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado A.
- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Ley administra las relaciones laborales de los trabajadores de las instituciones que prestan servicios públicos de banca y crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional.

Cabe mencionar que los ordenamientos para los empleados de la administración pública paraestatal, son de los puntos más controversiales en cuanto a los recursos humanos de la administración pública federal, pues, como se puede advertir en la lista de ordenamientos jurídicos anteriormente revisada, les aplica el apartado "A" del artículo 123 constitucional y algunos otros ordenamientos del sector privado, no obstante que su naturaleza es pública y responde a contribuir a los fines estatales. De acuerdo a Acosta (1999, Tomo II: 486-490), las entidades que se encuentran en este caso son las siguientes:

- a) Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad.



- b) Las empresas públicas que adoptan la forma de sociedad mercantil y de sociedad anónima, como por ejemplo Diconsa, S.A. de C.V., Liconsa, S.A. de C.V., entre otras. Para más ejemplos, se puede remitir a la relación de las entidades de la administración pública paraestatal, localizada en la Unidad 2, punto 2.1.2.

- c) Las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas como la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de México, la Universidad Autónoma de Chapingo. Es preciso resaltar que a estas instituciones educativas en cuestiones de seguridad social les rige la Ley del ISSSTE.

Cada ordenamiento jurídico que rige a los empleados del servicio exterior, del ejército y la fuerza aérea, de la armada y a los empleados de la administración pública paraestatal, prevé las disposiciones en materia de administración de personal, tales como: ingreso al servicio, capacitación y desarrollo, ascensos y recompensas, derechos y prestaciones, seguridad social, evaluación del desempeño, licencias, separaciones, retiro, baja y terminación de nombramientos.

Por otro lado, debido a que los ordenamientos jurídicos para los empleados de la administración pública centralizada (ordenamientos precisados párrafos arriba como *Estatuto General*) aplican para la mayoría de los trabajadores de la administración pública federal, a continuación, veremos únicamente los elementos que abarcan las etapas de los recursos humanos para éste gran grupo de empleados.



Administración de personal para los empleados al servicio de la administración pública centralizada

Con el propósito de unificar operaciones, homologar y regular los procesos así como los procedimientos de planeación, organización y administración de los recursos humanos, en julio de 2010 se emitió un acuerdo con las “Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera ⁴⁶ (en adelante Disposiciones), aplicable tanto para las dependencias como para las entidades de la administración pública federal y la Procuraduría General de la República (excepto para aquellas que tienen leyes específicas -como las arriba comentadas-). Mediante dichas Disposiciones se pretende conseguir los objetivos que se mencionan en la siguiente imagen:

⁴⁶ La información relacionada con el Servicio Profesional de Carrera correspondiente a este sexenio, se encuentra disponible en <http://bit.ly/1FXxJN5>, sin embargo, debes tomar en cuenta que ésta puede modificarse debido a cambios en las leyes, de responsables o de gobernantes, por lo que se sugiere que la consultes constantemente. También puedes encontrar el documento descargable en <http://bit.ly/1GoswQA>

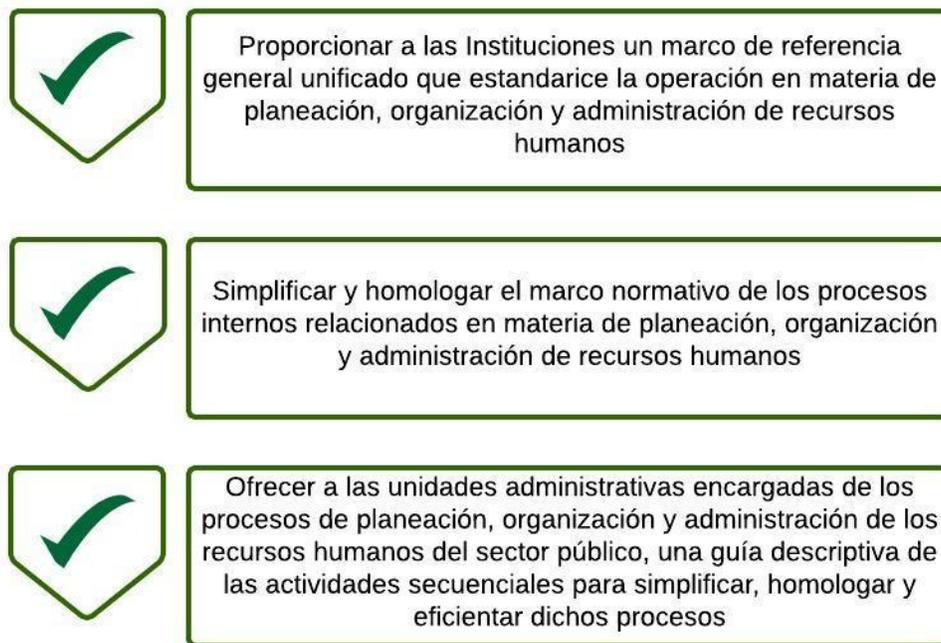


Figura 4.6 Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera

Gracias a dichas Disposiciones, es que las distintas etapas de la administración de personal lograron quedar estandarizadas y homologadas en un solo marco regulatorio.

A continuación, se describirán de manera breve y específica, aquellos procesos señalados por las Disposiciones en materia de administración de personal.

1. Planeación de la estructura organizacional

Es el proceso mediante el cual se diseña, transforma, aprueba y registra la estructura orgánica y ocupacional. Su propósito es que las instituciones cuenten con organizaciones orientadas a resultados; mejorar y modernizar la gestión pública y racionalizar el gasto público.

Sus procedimientos son los que puedes ver en la siguiente imagen:



Figura 4.7 Planeación de la estructura organizacional.
Fuente: Adaptado de las Disposiciones ⁴⁷

2. Planeación de los recursos humanos

Es el proceso que incluye el análisis sobre la necesidad de personal y su disponibilidad, tanto en el aspecto numérico como en el concerniente a los conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes que los servidores públicos deben poseer para el desempeño de sus funciones, así mismo promover acciones o mecanismos que propicien la evaluación del desempeño y el desarrollo integral del personal. Observa la siguiente imagen:

⁴⁷ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u4_fig.4.7.jpg



Figura 4.8 Procedimientos de la Planeación de los Recursos Humanos.
Fuente: Adaptado de las Disposiciones ⁴⁸

En seguida, encontrarás una breve explicación de cada uno de los puntos de la imagen anterior, a fin de que conozcas en que consiste cada uno:

⁴⁸ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u4_fig4.8.jpg



1. Reclutamiento y selección:

- Reclutamiento: proceso con el cual las instituciones se allegan de personas interesadas en prestarles sus servicios.
- Selección: es el medio a través del cual se determina quién ocupará el o los puestos vacantes.



2. Ingreso a la institución:

Consiste en formalizar la relación laboral entre la institución y el candidato seleccionado.

3. Desarrollo del capital humano

Conjunto de actividades para que el personal adquiera, desarrolle, actualice y aporte tanto sus conocimientos como capacidades necesarias para realizar las funciones a su cargo. En este proceso también se evalúa su desempeño en proporción y contribución a la mejora de la calidad de los servicios:

- Capacitación: se proporcionan conocimientos para desarrollar las capacidades del personal a través de la formación que promueva la mejora del desempeño de sus funciones, con la finalidad de que el empleado apoye a la institución a alcanzar los objetivos y metas establecidas. También se establecen los pasos para atender la operación de las acciones de capacitación a través de la oferta en @Campus México <http://campusmexico.mx/> , con el fin de llevar a cabo el seguimiento correspondiente hasta su acreditación.



- Evaluación del desempeño: conjunto de procedimientos para establecer la metodología y los mecanismos de medición y valoración cuantitativa y cualitativa del rendimiento de los servidores públicos en su puesto y de manera colectiva en la institución.
- Clima y cultura organizacional: factores que afectan positiva o negativamente el desempeño, la productividad, la calidad de los servicios y la imagen de la Institución, resultado de las relaciones internas, actitudes, percepciones y conductas de los servidores públicos, retroalimentadas por las motivaciones personales, las prácticas al interior de la organización, el tipo de liderazgo, la evaluación y el reconocimiento de resultados.
- Estímulos, reconocimientos e incentivos al desempeño destacado.
- Separación.

4. Servicios al personal:

Es el conjunto de actividades que proporcionan beneficios a los empleados, mismas que son costeadas por la institución de gobierno, entre ellas:

- Credencialización
- Nómina
- Incidencias y expedientes del personal
- Vacaciones, días de descanso y suspensión de labores

5. Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal (RUSP)

Es la inscripción de la información de los servidores públicos para su análisis, diseño de estudios prospectivos sobre necesidades futuras de personal y toma de decisiones que requieran las instituciones.



- Registro en el RUSP
- Estructura del RUS
- Operadores del RUS
- Hoja del RUSP y de la corrección de datos personales
- Compatibilidades

3. Celebración de Contratos de Prestación de Servicios Profesionales por Honorarios

Este proceso consiste en celebrar un contrato por la prestación de servicios profesionales por honorarios con personas físicas, así como realizar el registro de las mismas con cargo al presupuesto de servicios personales de cada dependencia o entidad.



Cuando se desarrollan contratos por honorarios debe suponerse que los servicios que se pretenden contratar no son iguales o equivalentes a las actividades o funciones conferidas a un puesto comprendido dentro del catálogo de puestos (plantilla de personal) o estructura organizacional.

De acuerdo a las Disposiciones, la vigencia de los contratos no debe exceder del 31 de diciembre del ejercicio fiscal en el que se celebren.

4. Autogestión del conocimiento institucional

Las instituciones identifican, conservan y transfieren el conocimiento institucional, con la finalidad de desarrollar las competencias necesarias o esenciales para



contribuir al logro de sus fines y el cumplimiento de los objetivos estratégicos e institucionales.

Por otro lado, las Disposiciones señalan a los **Oficiales Mayores**⁴⁹, es decir, aquellos funcionarios de alto nivel en el caso de las dependencias, o sus equivalentes en el caso de las entidades, como los responsables de su aplicación, seguimiento y vigilancia. El cargo denominado **Oficial Mayor**, mismo que depende directamente del titular de la Secretaría de Estado de que se trate, tiene todas las funciones administrativas, entre ellas las de personal, es decir, tiene el manejo e integración de los recursos humanos de la administración pública federal. Además de las administrativas, los **Oficiales Mayores** también desempeñan funciones políticas, como llevar las relaciones entre la dependencia y el sindicato.

En suma, la planeación, organización y administración de los recursos humanos, funciones unificadas y homologadas en el documento denominado **Disposiciones**, aplicable para la mayoría de las dependencias y para algunas entidades de la administración pública federal, distingue 4 grandes etapas o procesos: planeación de la estructura organizacional, planeación de los recursos humanos, celebración de contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios y autogestión del conocimiento institucional. A continuación, veamos de manera sintética cómo se clasifican o categorizan los recursos humanos de la administración pública.

CLASIFICACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO

Un aspecto importante de los recursos humanos es la categorización del personal en la administración pública. Pichardo (1984: tomo II, 186-188) señala las siguientes clasificaciones:

⁴⁹ Recuerda que los **Oficiales Mayores** están a cargo de la aplicación de las Disposiciones, son responsables de todo lo relacionado con la administración de los recursos humanos, financieros, materiales e informáticos.



CLASIFICACION DEL PERSONAL PÚBLICO



Figura 4.9 Clasificación del personal en la Administración Pública
Fuente: Adaptado de Pichardo, 1984: tomo II, 186-188 ⁵⁰.

⁵⁰ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u4_fig4.9.jpg

4.3 El Servicio Profesional de Carrera: concepto, finalidad y normatividad vigente

Aunque como tema no es nuevo, el servicio profesional de carrera es un sistema novedoso y de reciente creación dentro de la administración pública federal que se aplica para el personal de confianza o de mandos medios. Éste sistema se establece en abril de 2003 con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (en adelante LSPCAPF).

De acuerdo al artículo 2º de la LSPCAPF⁵¹, el servicio profesional de carrera “es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.” De acuerdo a esta definición, el servicio profesional tiene dos elementos consustanciales o dos beneficiarios:

SERVIDOR PÚBLICO



LA SOCIEDAD



Por otro lado, como línea de acción del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, bajo el gobierno de Vicente Fox, el servicio profesional de carrera debía cumplir con el siguiente propósito:

⁵¹ Puedes descargar la LSPCAPF en el siguiente link <http://bit.ly/2eCZy7e>

Coadyuvar en la búsqueda de los mecanismos necesarios para asegurar que las funciones públicas se desarrollen por los servidores públicos de mando más capacitados y con mejores habilidades, aptitudes y experiencia para que las personas que lleguen a los cargos públicos cumpliendo con esos requisitos, tengan estabilidad en sus empleos y permanezcan en ellos más allá de cambios en los niveles directivos de las instituciones y de cambios de gobierno (Martínez, 2003: 136).

En esa finalidad, el servicio civil de carrera cuenta con dos aspectos fundamentales, a saber:



Figura 4.10 Aspectos del servicio civil

Donde la *profesionalización* es lo relacionado con las funciones públicas a cargo de los servidores públicos e implica, por un lado, que los cargos sean ocupados por los mejores candidatos y, por otro, que el puesto sea desempeñado por servidores que cumplan con el perfil del puesto. Con lo anterior, se pretende minimizar o erradicar prácticas burocráticas e históricas dentro de la administración pública federal, tales como el “amiguismo” y el “compadrazgo”, entre otras.



La *permanencia* es lo tocante a la continuidad de los servidores públicos en sus cargos, más allá de los ciclos sexenales, por lo que se procura que los cambios de los altos mandos (como titular de dependencia o entidad), no afecte la operación de las funciones y actividades permanentes y continuas de la administración pública, o en todo caso la misión y la visión de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El servicio profesional de carrera está presidido por los siguientes ordenamientos jurídicos:

1. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
2. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
3. El Acuerdo por el que se emiten las “Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera”

El artículo 2º de la LSPCAPF y 4º del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establecen que el Sistema del Servicio Profesional de Carrera se rige por ocho principios rectores:

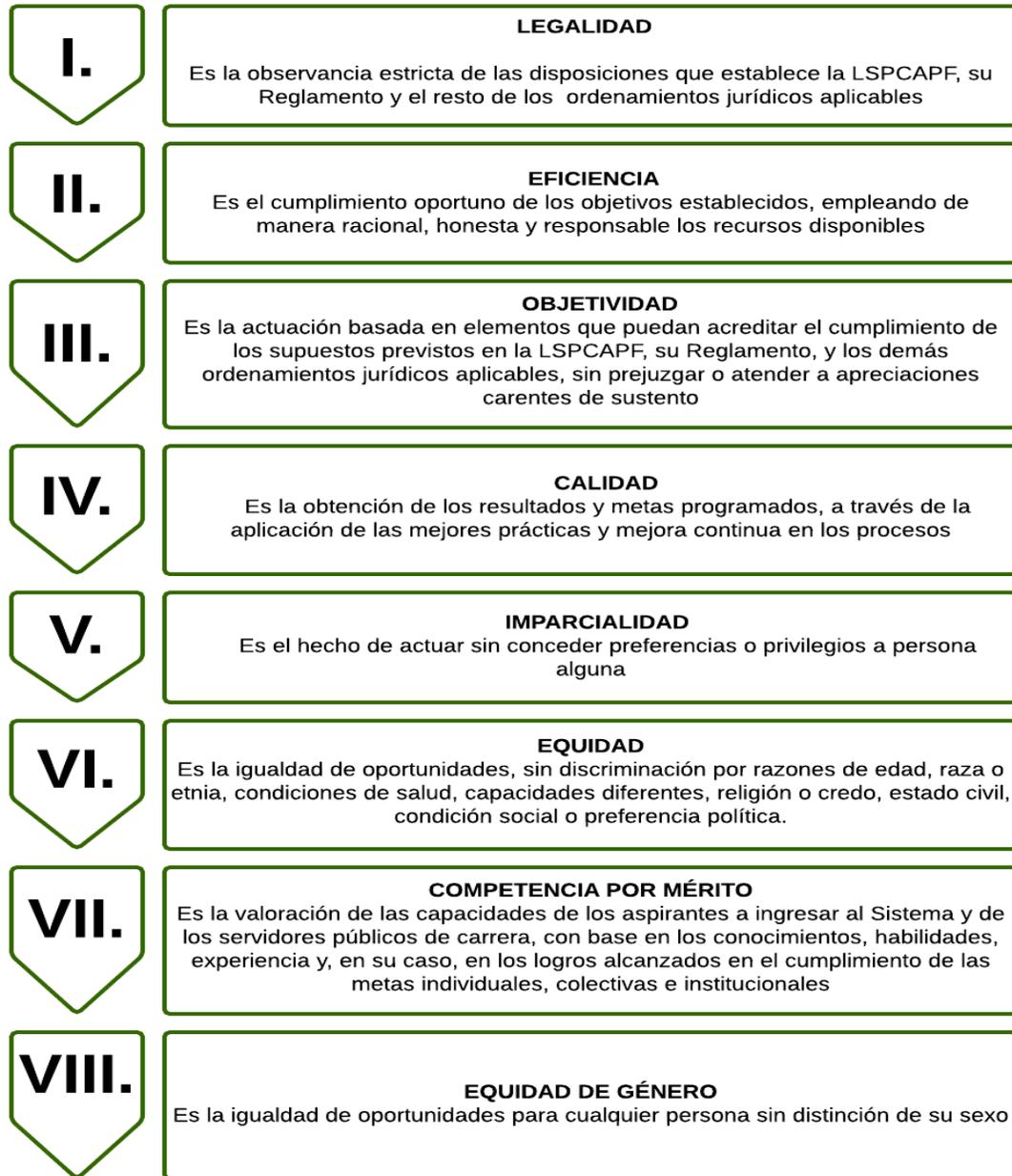


Figura 4.11 Principios que rigen el SSPC

Fuente: Adaptado del art. 2º de la LSPCAPF y 4º del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal ⁵²

⁵² Puedes descargar la imagen del siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u4_fig4.11.jpg

Aplicabilidad en la Administración Pública Federal

Conforme el artículo 1º de la LSPCAPF, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera (en adelante SSPC) se aplica para las dependencias de la Administración Pública Centralizada y para algunos de sus organismos desconcentrados (aunque esto último no está estipulado en dicha ley).

En el caso de la Administración Pública Paraestatal, el mismo artículo solo refiere que las entidades pueden establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios rectores arriba enunciados.

Aplicabilidad de los rangos

El art. 5 de la LSPCAPF estipula los rangos que abarca la aplicación del Servicio Profesional de Carrera:

1. Director General
2. Director de Área
3. Subdirector de Área
4. Jefe de Departamento
5. Enlace





Exenciones

De manera contraria, el artículo 8º de la LSPCAPF contempla aquellos rangos, dependencias y funciones públicas que no forman parte del SSPC, a saber:

EXENCIÓN DE LOS RANGOS	EXENCIÓN DE DEPENDENCIAS Y DE FUNCIONES PÚBLICAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretarios de Despacho 2. Jefes de Departamento Administrativo 3. Subsecretarios 4. Oficiales Mayores 5. Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oficina de la Presidencia de la República. 2. Secretaría de Relaciones Exteriores. 3. Miembros de las fuerzas armadas. 4. Miembros del sistema de seguridad pública y seguridad nacional. 5. Miembros del servicio exterior mexicano. 6. Personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior. 7. Personal de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera. 8. Personal que prestan sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

Tabla 1. Exenciones



Estructura Funcional del Sistema del Servicio Profesional de Carrera

El SSPC está compuesto de siete partes:

SUBSISTEMA	ART. DE LA LSPCAPF	DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES
PLANEACIÓN DE RECURSOS HUMANOS	14°	Determina las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiere la Administración Pública. Opera el Registro Único del Servicio Público Profesional, ayudándose de información sistematizada sobre ingreso, desarrollo, capacitación, certificación, evaluación del desempeño y separación de los servidores públicos de carrera. La retroalimentación de este subsistema se hace tomando en cuenta los resultados de las evaluaciones de éstos y los demás subsistemas, con el propósito de mantener permanentemente actualizadas las necesidades de formación y desarrollo de los recursos humanos.
INGRESO	21°- 34°	Regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema. Su propósito atraer a los mejores candidatos para ocupar los puestos del Sistema, sustentado en el acceso por méritos (mediante el análisis de los conocimientos, habilidades, aptitudes y experiencia) así como en la igualdad de oportunidades, con imparcialidad y a través de evaluaciones objetivas y transparentes.
DESARROLLO PROFESIONAL	35-43	Establece los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos.
CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES	44°-53°	Instaura los modelos de profesionalización para los servidores públicos. Es obligatorio para los servidores públicos de carrera cursar programas de capacitación y actualización de manera anual.



EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	54°-58°	Establece los mecanismos de medición (cualitativos y cuantitativos) así como la valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera (funciones y metas individuales y colectivas), que son a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, tanto para garantizar la estabilidad como la permanencia laboral.
SEPARACIÓN	59°-63°	Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.
CONTROL Y EVALUACIÓN	64°-66°	Diseña y opera los procedimientos y medios que permiten efectuar la vigilancia y, en su caso, la corrección de la operación del Sistema.

Fuente: Recuperado de la LSPCAP



De los siete subsistemas, es conveniente describir *grosso modo* el de Ingreso, que es el que finalmente justifica el propósito del SSPC.

Las vacantes de la Administración Pública Federal Centralizada se ponen a concurso público y abierto a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (por lo general los días miércoles de cada semana) y en un portal o sitio denominado www.trabajaen.gob.mx. Los interesados en concursar por una vacante, deben previamente registrar en ese portal sus datos personales, laborales y académicos; realizado lo cual, se procede a la inscripción del concurso, el sistema proporciona un folio de identificación y realiza automáticamente un filtro curricular que asegura que los candidatos cumplan con el perfil académico y experiencia laboral de la vacante. Si se pasa el filtro, el interesado continúa en el proceso como aspirante. Terminado el periodo de inscripción, se disponen de quince días por lo general para preparar el examen técnico o de conocimientos, cuyo temario es previamente establecido y hecho del conocimiento en los sitios oficiales de las dependencias u organismos desconcentrados.

Cada aspirante es convocado mediante correo electrónico a los exámenes de conocimientos, evaluaciones de habilidades, y experiencia y valoración al mérito con base en los siguientes elementos:

De mérito:

- a) Acciones de desarrollo profesional
- b) Resultados de las evaluaciones del desempeño
- c) Resultados de las acciones de capacitación
- d) Resultados de procesos de certificación
- e) Logros
- f) Distinciones



- g)** Reconocimientos o premios
- h)** Actividad destacada en lo individual
- i)** Otros estudios

De experiencia:

- a)** Orden en los puestos desempeñados
- b)** Tiempo de permanencia en los puestos desempeñados
- c)** Experiencia en el sector público
- d)** Experiencia en el sector privado
- e)** Experiencia en el sector social
- f)** Nivel de responsabilidad
- g)** Nivel de remuneración
- h)** Relevancia de funciones o actividades desempeñadas en relación con las del puesto vacante
- i)** En su caso, experiencia en puestos inmediatos inferiores al de la vacante
- j)** En su caso, aptitud en puestos inmediatos inferiores al de la vacante

Los resultados de cada evaluación son difundidos en el portal www.trabajaen.gob.mx vía correo electrónico a cada participante y en el espacio como usuario registrado en dicho portal. Si en alguna etapa el aspirante no obtiene la calificación mínima aprobatoria solicitada para cada una de ellas, termina su participación y es descartado para la o las etapas subsiguientes. Es conveniente resaltar que la etapa de evaluación de experiencia y valoración al mérito, se realiza mediante un cotejo o revisión documental, es decir, una constatación física de los datos curriculares incorporados al portal, de tal manera que se pueda evaluar cada elemento de la valoración al mérito y experiencia. En caso de haber una falsedad curricular, el aspirante es descartado. Actualmente, ésta revisión se realiza posterior al examen técnico y previo a las evaluaciones de habilidades.



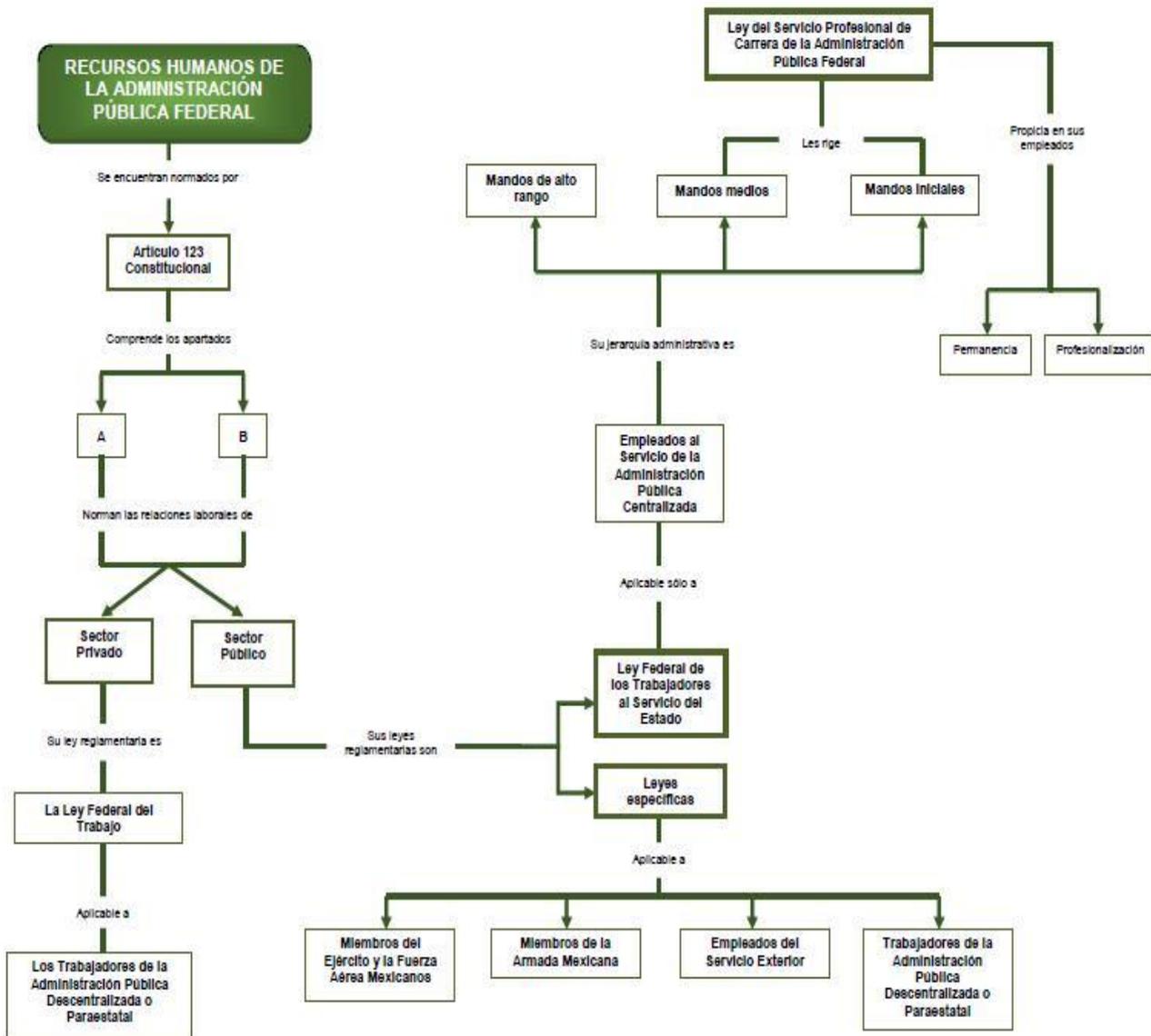
Con base en la puntuación general de cada etapa y en orden de prelación, se hace un listado de candidatos (de tres por lo menos), para asistir a la etapa de entrevista, la cual tiene la finalidad de profundizar en la valoración de la capacidad de cada candidato. La entrevista es individual ante un Comité conformado por tres miembros, el de



recursos humanos (como presidente), el del área solicitante del concurso (por lo general asiste el jefe inmediato de la vacante en cuestión) y el del órgano interno de control (para cumplir con los términos de transparencia). El Comité resuelve el proceso de selección a través de una emisión de determinación, declarando, ya sea, el ganador del concurso, o que el puesto en concurso queda vacante.

El finalista ganador es el que obtiene la mayor puntuación de los exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades, de la evaluación de la experiencia y valoración del mérito, y de la entrevista. La determinación del Comité es hecha del conocimiento en el portal www.trabajaen.gob.mx (de haber ganador, con el nombre de él y su número de folio participante en el concurso) y vía correo electrónico a cada finalista entrevistado. El último procedimiento del Subsistema de Ingreso es la emisión de nombramiento del servidor público de carrera titular por parte del área de recursos humanos de la dependencia u organismo desconcentrado.

RESUMEN



Elaboró: J. Balula y M. Michel (2015) ⁵³

⁵³ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u4_resumen.jpg

BIBLIOGRAFÍA DE LA UNIDAD



BIBLIOGRAFÍA SUGERIDA

Autor	Capítulo	Páginas
Acosta (1999)	La función pública como relación laboral del Estado con los servidores públicos	412-418
	Relaciones reguladas por el apartado A, del Artículo 123 constitucional	486-490
Martínez (2003)	Antecedentes del servicio civil de carrera en México	112-138
Pichardo (T.II, 1984)	Marco jurídico de la administración de personal público	173-184
	Clasificación de los servidores públicos	187-193



UNIDAD 5.

INTEGRACIÓN Y MANEJO DE LOS RECURSOS MATERIALES Y TECNOLÓGICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA





OBJETIVO PARTICULAR

Señalar los lineamientos que rigen los procesos de manejo de recursos materiales en la administración pública e identificar algunas situaciones propias del sector.

TEMARIO DETALLADO

(8 Horas)

5. Integración y manejo de los recursos materiales y tecnológicos en la administración pública

5.1 Marco legal que regula la administración de recursos materiales

5.1.1 Artículo 134 constitucional como base de las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones del Estado

5.1.2 La licitación pública y su procedimiento

5.1.3 Tipos de licitaciones (nacionales e internacionales)

5.1.4 La invitación restringida (invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa)

5.1.5 Características generales de los procesos de enajenación y donación de bienes

5.2 Sistema de administración de recursos materiales

5.3 Transparencia en la administración de recursos materiales



INTRODUCCIÓN

Los recursos materiales son un apoyo significativo para el funcionamiento de la administración pública, sin ellos no habría forma de echar andar la maquinaria de gobierno; por otro lado, dichos recursos son un activo considerable del patrimonio estatal. Dada su importancia, el marco legal por el que se rigen los procesos y administración de estos recursos, tienen su fuente normativa en el artículo 134 constitucional. La importancia de estudiar este tema radica, en primer lugar, en que, partiendo del principio de transparencia, la adquisición de bienes y servicios se encuentra (teóricamente) menos expuesta a la corrupción y más cercana al cumplimiento de sus objetivos; en segundo lugar, el patrimonio nacional se incrementa año con año. Conocer los puntos anteriores te permitirá tener los conceptos necesarios para identificar los lineamientos y procesos que rigen la adquisición y valoración de los recursos materiales y tecnológicos.

La presente unidad está dividida en tres apartados. El primero está compuesto de cinco temas vinculados a la parte más sensible de los recursos materiales, su compra o la forma de cómo se adquieren bienes y se contratan servicios, enmarcando la ley aplicable para las adquisiciones, describiendo la forma de contratación que es a través de la licitación pública, (de manera excepcional por medio de otros mecanismos como la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa), así como la manera en que operan dichas formas de contratación; para concluir éste primer apartado, se abordarán los mecanismos para vender o enajenar los bienes que consumaron su vida útil. En el segundo apartado se desarrolla una breve descripción de la administración de los recursos materiales desde el punto de vista sistémico. Por último, el tercer apartado comprende la forma de cómo se lleva a cabo el principio de la transparencia, en especial en los procedimientos de contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios.



5.1. Marco legal que regula la administración de recursos materiales

Los recursos materiales son un apoyo fundamental para que la administración pública opere y alcance sus propósitos de bienestar público. Como en el caso de los recursos humanos, los recursos materiales son imprescindibles para que la administración pública se ponga en movimiento.

Los recursos materiales se definen como el patrimonio de una institución gubernamental, integrado por bienes muebles, inmuebles y de consumo, a través de los cuales es posible su operación y factible la consecución de las metas y objetivos de la administración pública (Enríquez, 2002:79).

Ese patrimonio gubernamental es resultado de un proceso denominado *adquisiciones*, o *compras* en sentido llano. Desde la perspectiva de Pichardo (Vol. II, 1984: 202-203), la adquisición se entiende como “la traslación de dominio de cualquier mercancía, materia prima o bien mueble, de acuerdo a los medios o formas establecidos para ese efecto, en la que el comprador es una dependencia o entidad del sector público.”

Actualmente, la administración pública en cualquiera de sus tres órdenes de gobierno es un potente dinamizador de la economía nacional, pues por medio de las adquisiciones se convierte en un demandante importante de bienes y servicios. Frente a tal impacto económico y ante la necesidad de contar con mecanismos adecuados de compra, las adquisiciones se realizan a través de concursos conocidos como *licitaciones*, normados por leyes y reglamentos y teniendo su fuente primaria en la Constitución.

5.1.1. Artículo 134 constitucional como base de las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones del Estado

La función de las adquisiciones opera con base en lo establecido en el artículo 134 constitucional. De acuerdo a este artículo, las adquisiciones deben sujetarse a los principios de:

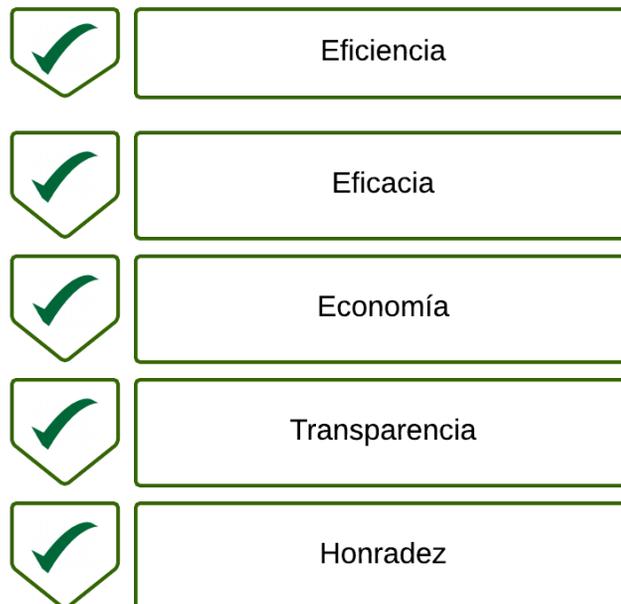


Figura 5.1 Principios básicos de las adquisiciones. Fuente: Artículo 134 Constitucional

Dicho artículo privilegia la licitación pública como el mecanismo fundamental de las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones del sector público, que a la letra dice:

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.

Disposiciones jurídicas que reglamentan y norman las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones del Estado

Otro aspecto que emana del artículo 134 constitucional, son las disposiciones jurídicas que dan sustento a la administración de recursos materiales, así como al proceso de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones:

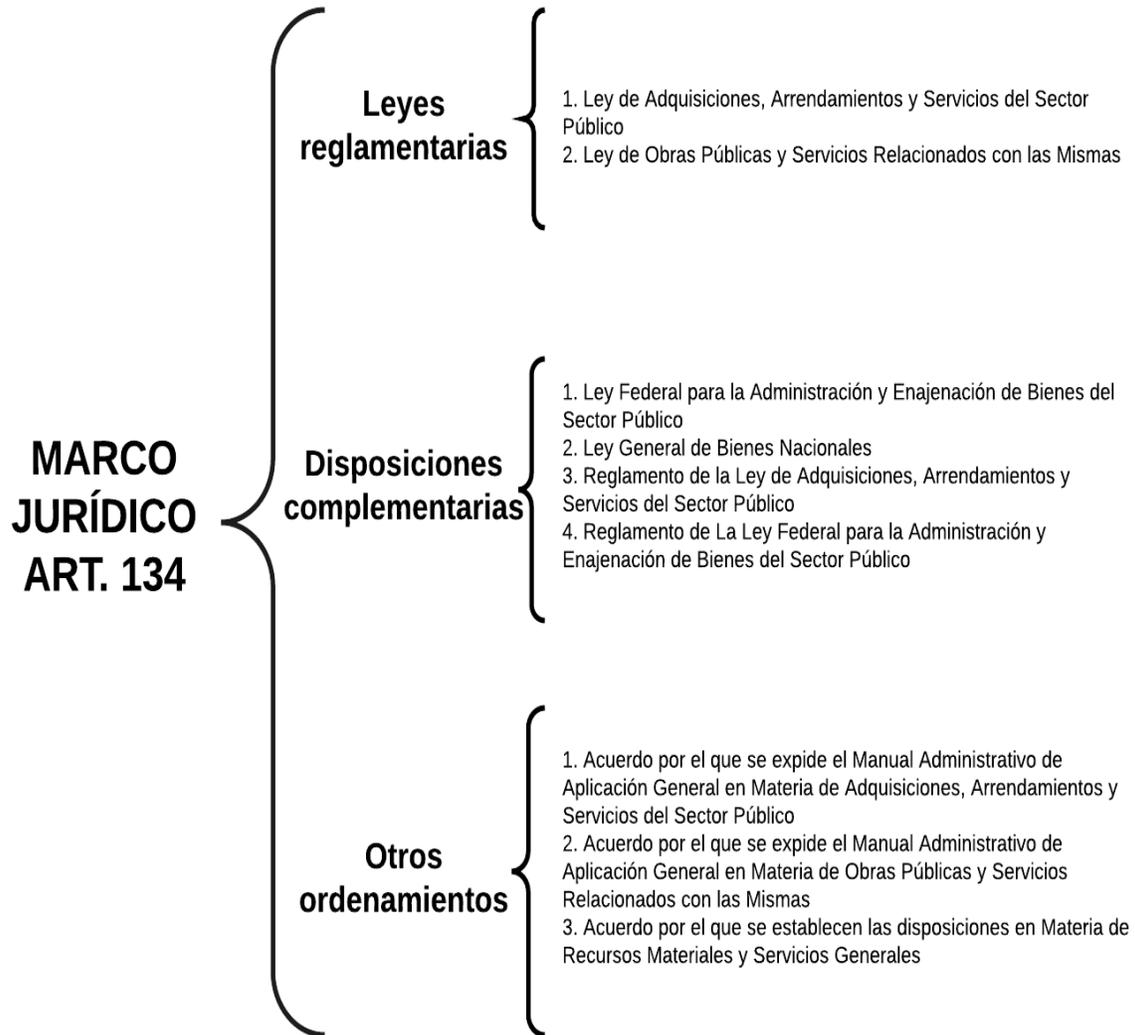


Figura 5.2 Marco jurídico artículo 134 Constitucional . Fuente: Artículo 134 Constitucional ⁵⁴

⁵⁴ Puedes descargar la imagen en el siguiente link <http://bit.ly/1PiYFvz>

5.1.2. La licitación pública y su procedimiento

Como lo dicta el artículo 134 constitucional, la licitación pública es el mecanismo primario de las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios y la contratación de obra que realiza el sector público. La licitación tiene la cualidad de efectuarse mediante convocatoria pública, esto es, cualquier persona que reúna los requisitos de carácter legal, técnico y económico con respecto de los bienes o servicios objeto de la contratación, puede participar en procesos licitatorios. El carácter público de la licitación está regido por cuatro principios jurídicos (Enríquez, 2002:157).

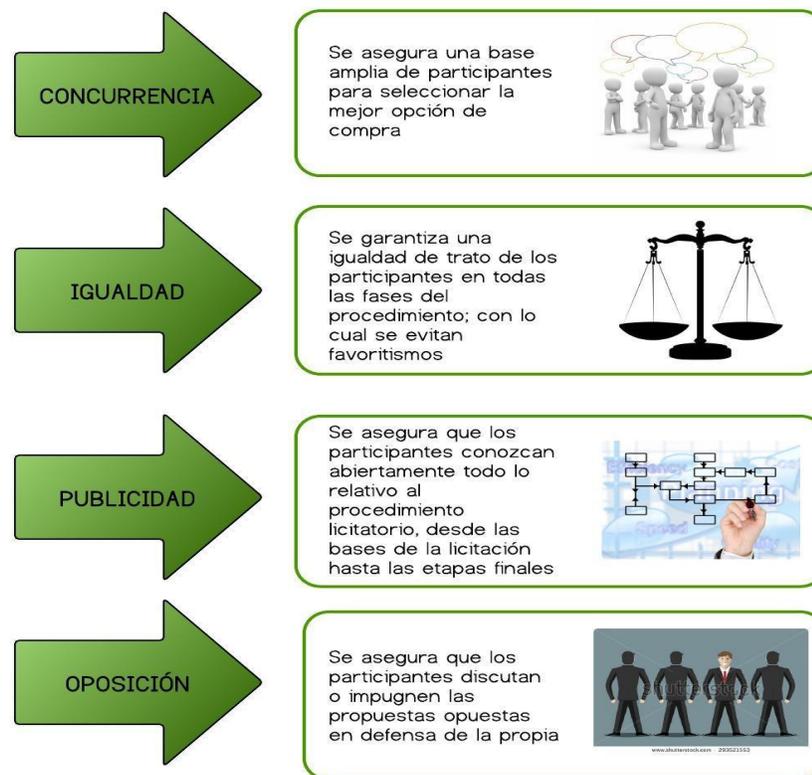


Figura 5.3 Principios jurídicos. Fuente: Artículo 134 Constitucional ⁵⁵

⁵⁵ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u5_fig5.3.jpg

La licitación pública está reglamentada por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (en adelante LAASSP), y su Reglamento. Conforme el artículo 1º de la LAASSP, los organismos de gobierno que están obligados en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios son los siguientes:

1.	Las unidades administrativas de la Presidencia de la República
2.	Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
3.	La Procuraduría General de la República
4.	Los organismos descentralizados
5.	Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal
6.	Las entidades federativas, los municipios, y los entes públicos de unas y otros
7.	Los organismos constitucionales autónomos
8.	Las empresas privadas concursantes y/o contratadas para el suministro de bienes y servicios

Figura 5.4 Organismos. Fuente: Artículo 1º LAASSP ⁵⁶

⁵⁶ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u5_fig5.4.jpg



Por otro lado, en el artículo 3° de la LAASSP se especifican los campos en los que se aplican las adquisiciones, arrendamientos y servicios, a saber:

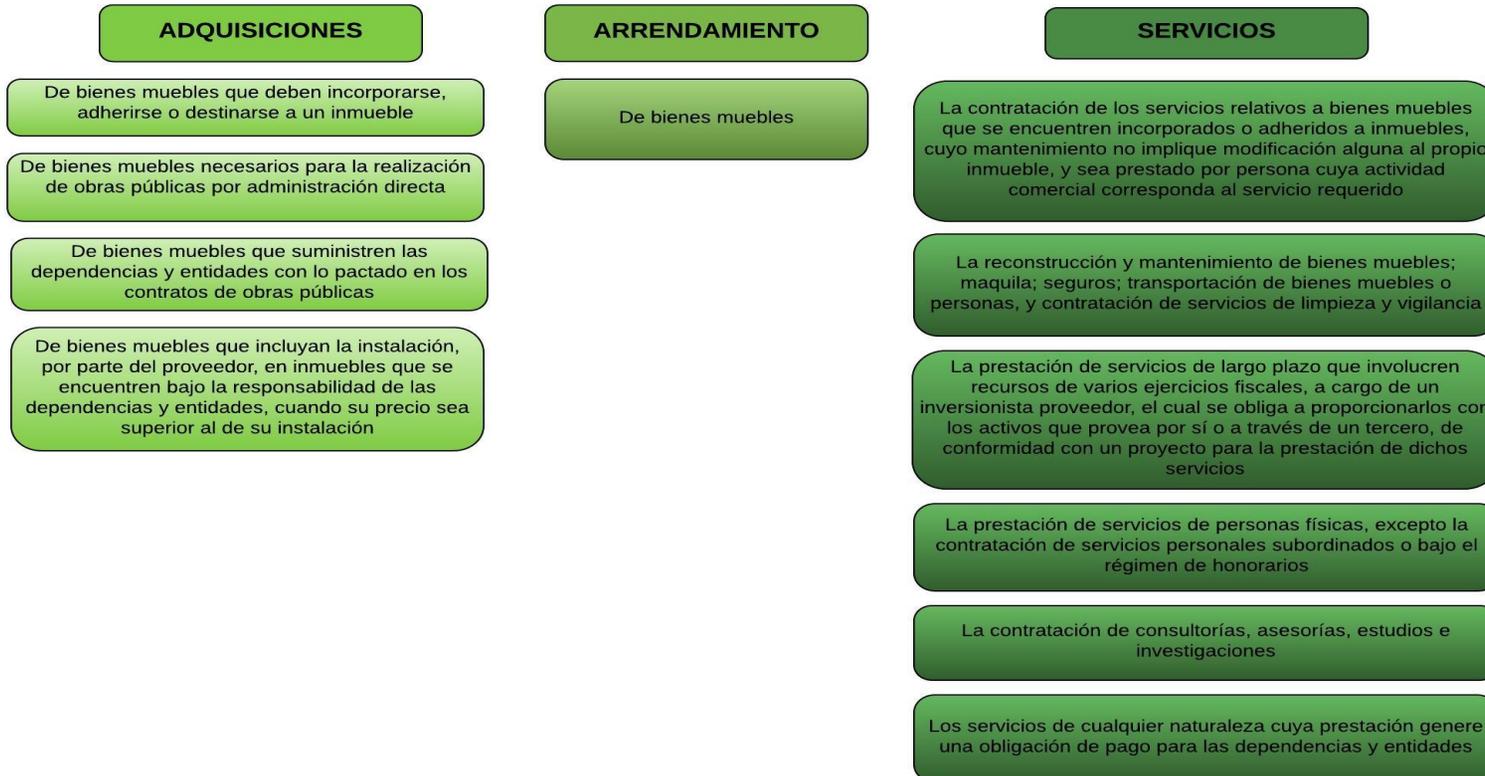


Figura 5.5 Campos de aplicación. Fuente: Artículo 3 LAASSP ⁵⁷

⁵⁷ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u5_fig5.5.jpg

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que efectúan los organismos de gobierno obligados deben sujetarse a procesos de planeación, programación y presupuestación.

Las siguientes imágenes representan, respectivamente, lo establecido en los artículos 18 y 20 de la LAASSP con respecto a las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como a la programación y presupuesto.

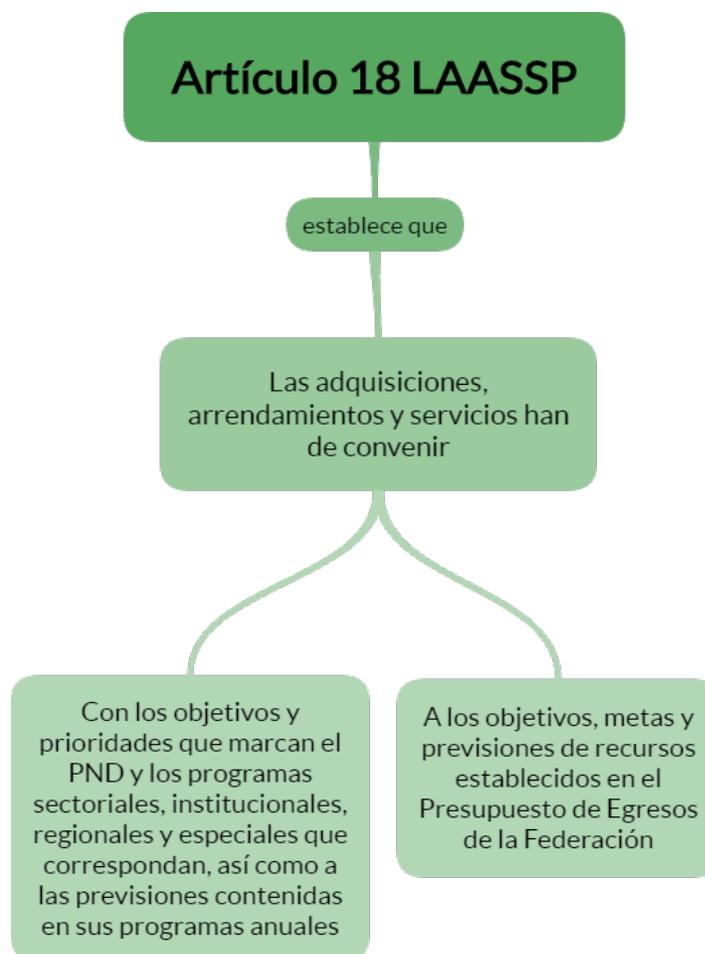


Figura 5.6. Adquisiciones, arrendamientos y servicios. Fuente: Artículo 18 LAASSP ⁵⁸

⁵⁸ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u5_fig5.6.jpg



Figura 5.7 Programación y presupuesto. Fuente: Artículo 20 LAASSP⁵⁹

Como se había comentado, las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudican, por regla general, a través de licitaciones y convocatorias públicas. Sin embargo, dependiendo de la naturaleza de la contratación, las dependencias y entidades eligen si este procedimiento lo realizan, como lo indica el artículo 26 de la LAASSP, a través de los procedimientos de *licitación pública*, *invitación cuando menos a 3 personas* y *adjudicación directa*.

⁵⁹ Puedes descargar la imagen en el siguiente enlace http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u5_fig5.7.jpg



A continuación, explicaremos el procedimiento de licitación pública. Más adelante se detallará la misma información para los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa.

Licitación pública

La selección del proveedor mediante convocatoria pública se establece en los artículos 29 al 39 de la LAASSP y en los artículos 35 al 59 del Reglamento de la esta misma ley; ambos documentos estipulan las siguientes etapas del procedimiento de la licitación pública.

Da clic en el siguiente link en el que podrás revisar a detalle cada una de las etapas de la licitación pública <http://bit.ly/2emyuIP>

En suma, la licitación pública es el principal procedimiento para la adquisición de bienes y arrendamiento de servicios, el cual se rige por determinados principios jurídicos. Dicho procedimiento, como podemos ver, es una parte sustancial de los recursos materiales de la administración pública.

5.1.3. Tipos de licitaciones (nacionales e internacionales)

De acuerdo al artículo 28 de la LAASSP, las licitaciones se dividen en dos tipos, las cuales puedes revisar en la siguiente imagen:

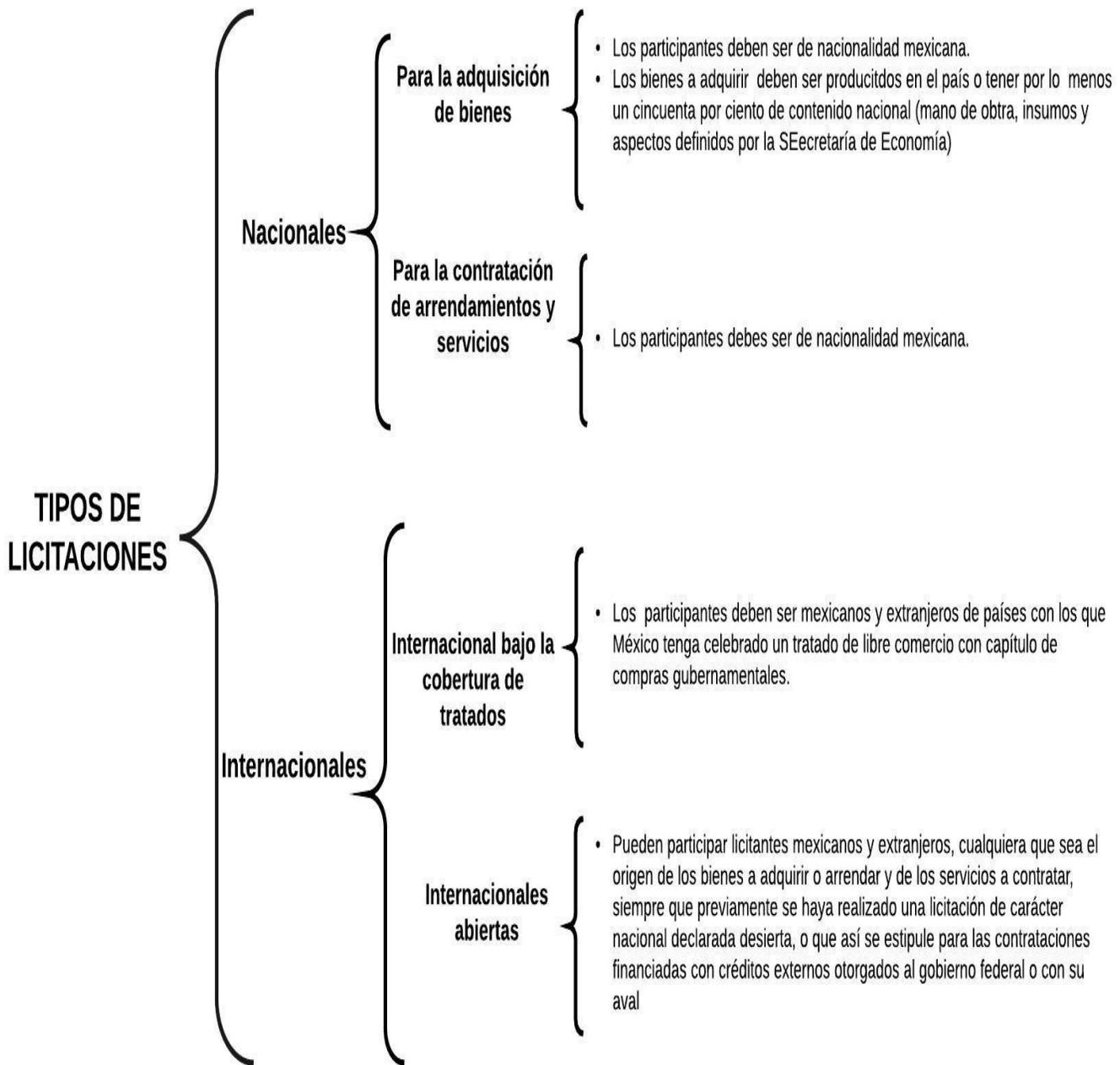
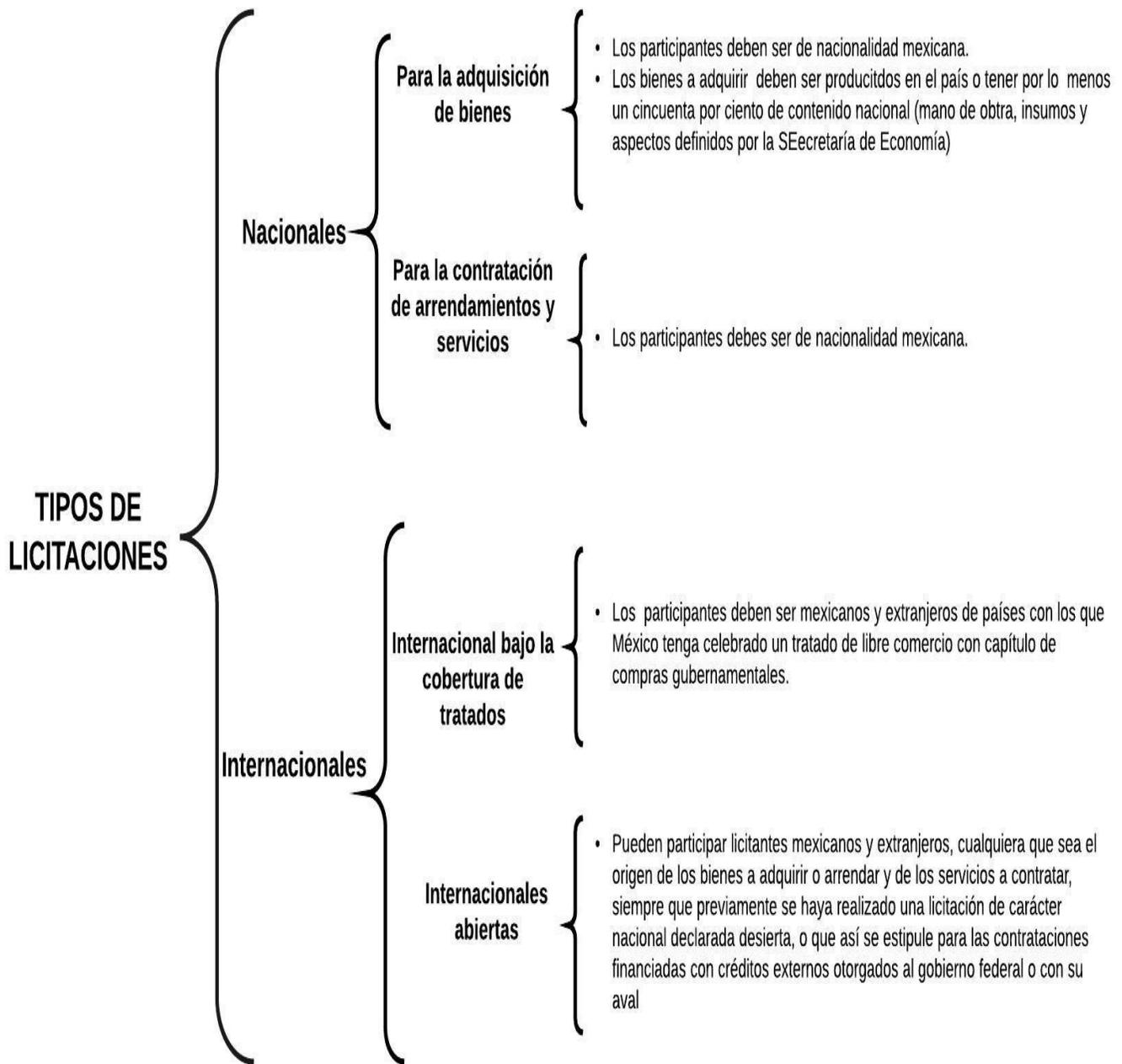


Figura 5.8 Tipos de licitaciones. Fuente: Artículo 28 LAASSP ⁶⁰

⁶⁰ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u5_fig5.8.jpg



Como puede apreciarse con la lectura de la imagen, la licitación pública no sólo permite involucra a participantes nacionales, sino también internacionales, sin embargo, la LAASSP privilegia a los primeros a fin de motivar el mercado interno en el tema de compras de bienes y contratación de servicios.



5.1.4. La invitación restringida (invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa)

Los procedimientos de contratación a través de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, son procedimientos de excepción a la licitación pública, según lo señala la LAASSP en el artículo 40.

Invitación a cuando menos tres personas

En esta modalidad de contratación se debe contar con la justificación que acredite la excepción bajo los supuestos que la LAASSP prevé en el artículo 41. Aunado a lo anterior, la LAASSP también contempla en el artículo 42, que dicha contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios se puede efectuar cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que es lo que se conoce como *techo presupuestal anual* ⁶¹ para la contratación a través de la invitación a cuando menos tres personas. Con base en ciertas condiciones y al techo máximo, este tipo de contratación debe fundarse a partir de los *criterios* claramente determinados en el artículo 40 de la LAASSP y con respecto a los mismos, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (DOF, 21-11-2012: 47) puntualiza que éstos son:

⁶¹ Por ejemplo, para licitaciones o invitación a cuando menos 3 personas, en el PEF se establece que cada uno de los procedimientos no debe pasar de un límite. El ejemplo anterior sirva al estudiante para efectos de visualizar en qué consiste el techo presupuestal.

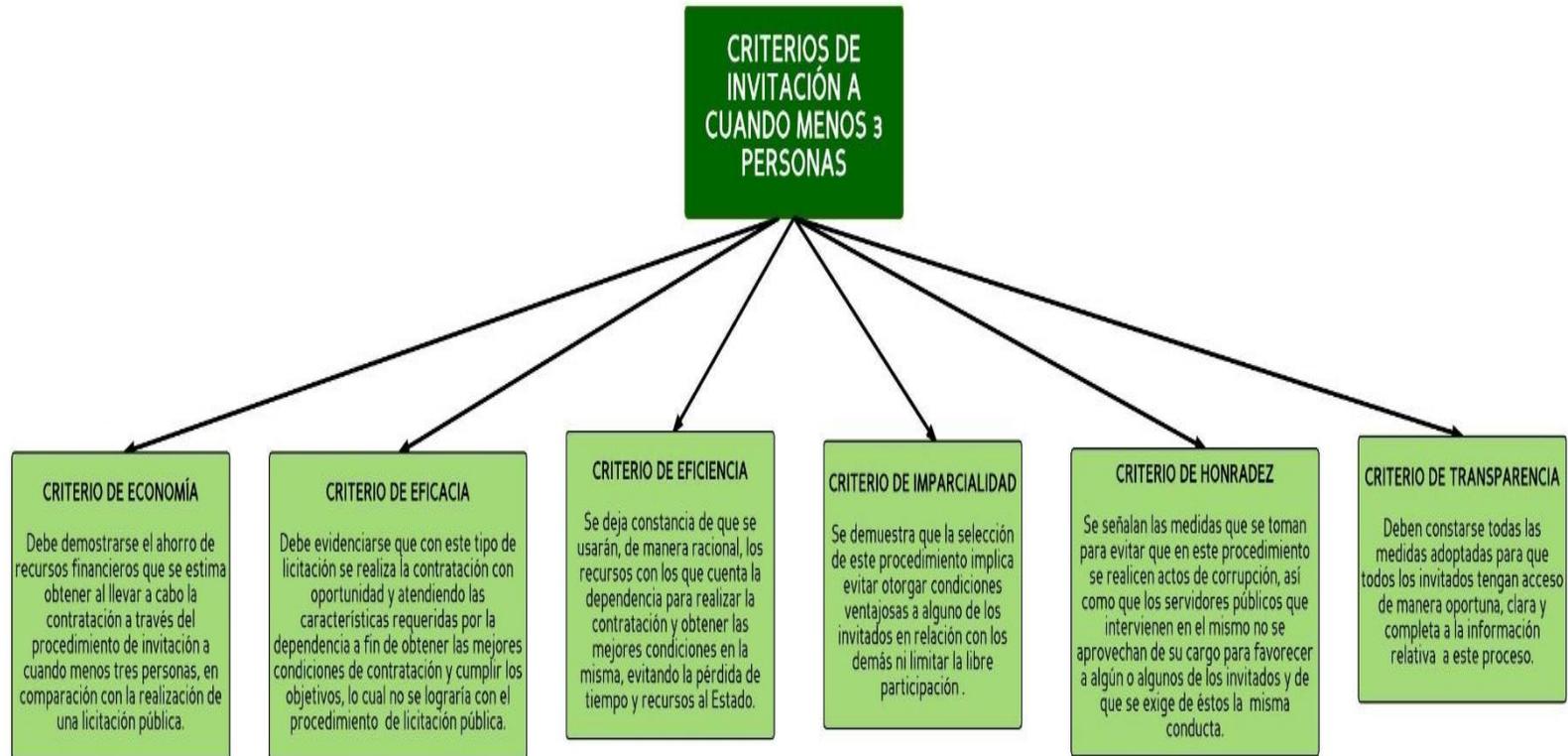


Figura 5.9. Criterios en la invitación a cuando menos 3 personas. Fuente: Artículo 40 LAASSP ⁶²

La selección del proveedor mediante el procedimiento de invitación se indica en los artículos 40 al 43 de la LAASSP, y en los artículos 71 al 78 del Reglamento de la LAASSP. Las etapas del procedimiento conforme estos documentos son las que puedes revisar en la siguiente infografía y que puedes descargar en el siguiente link

http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u5_infograf%C3%ADa.jpg

⁶² Puedes descargar la imagen en http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u5_fig5.9.jpg



Adjudicación directa

Este procedimiento de excepción a la licitación pública se lleva a cabo cuando una invitación, cuando menos a tres personas tratándose de la misma contratación, se declara desierta por segunda vez consecutiva. Por otro lado, si dicha invitación queda desierta viniendo de una licitación pública que a su vez fue declarada desierta, se procede a la adjudicación directa. Ambos procesos se sustentan en el artículo 78 de la LAASSP.

Las etapas de la adjudicación directa no están descritas en la LAASSP, razón por la cual se considera un procedimiento de contratación no reglado. Sin embargo, pueden distinguirse las siguientes, aun cuando es un procedimiento inmediato:



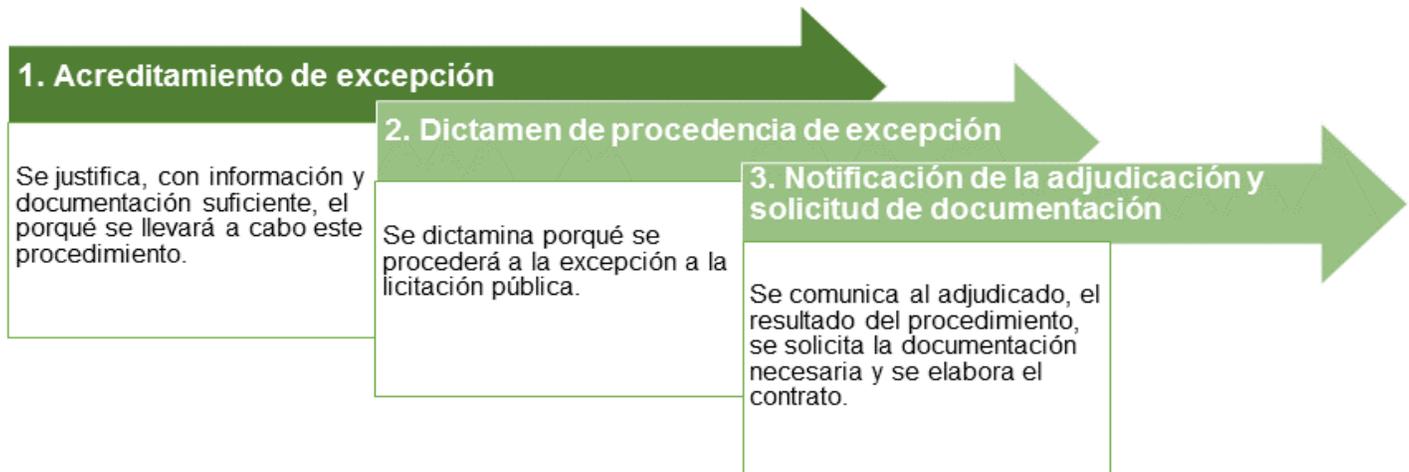


Figura 5.10 Procedimiento adjudicación directa. Fuente: Artículo 78 LAASSP

5.1.5 Características generales del proceso de enajenación y donación de bienes

Así como hay la necesidad de adquirir bienes, también existe la de determinar qué se hace con aquellos cuya vida útil ha terminado, por lo cual, la normativa prevé procedimientos para establecer su destino final, esto de conformidad con la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (en adelante LFAEBSP). La LFAEBSP establece que la enajenación tiene por objeto desincorporar, tanto del patrimonio de la Federación como del patrimonio de las dependencias y entidades, los bienes muebles que ya no son útiles para su servicio, de cuya enajenación se pretende obtener el mayor valor de recuperación posible.

De acuerdo a la LFAEBSP, son dos los procedimientos de enajenación, los cuales puedes observar en la siguiente imagen:

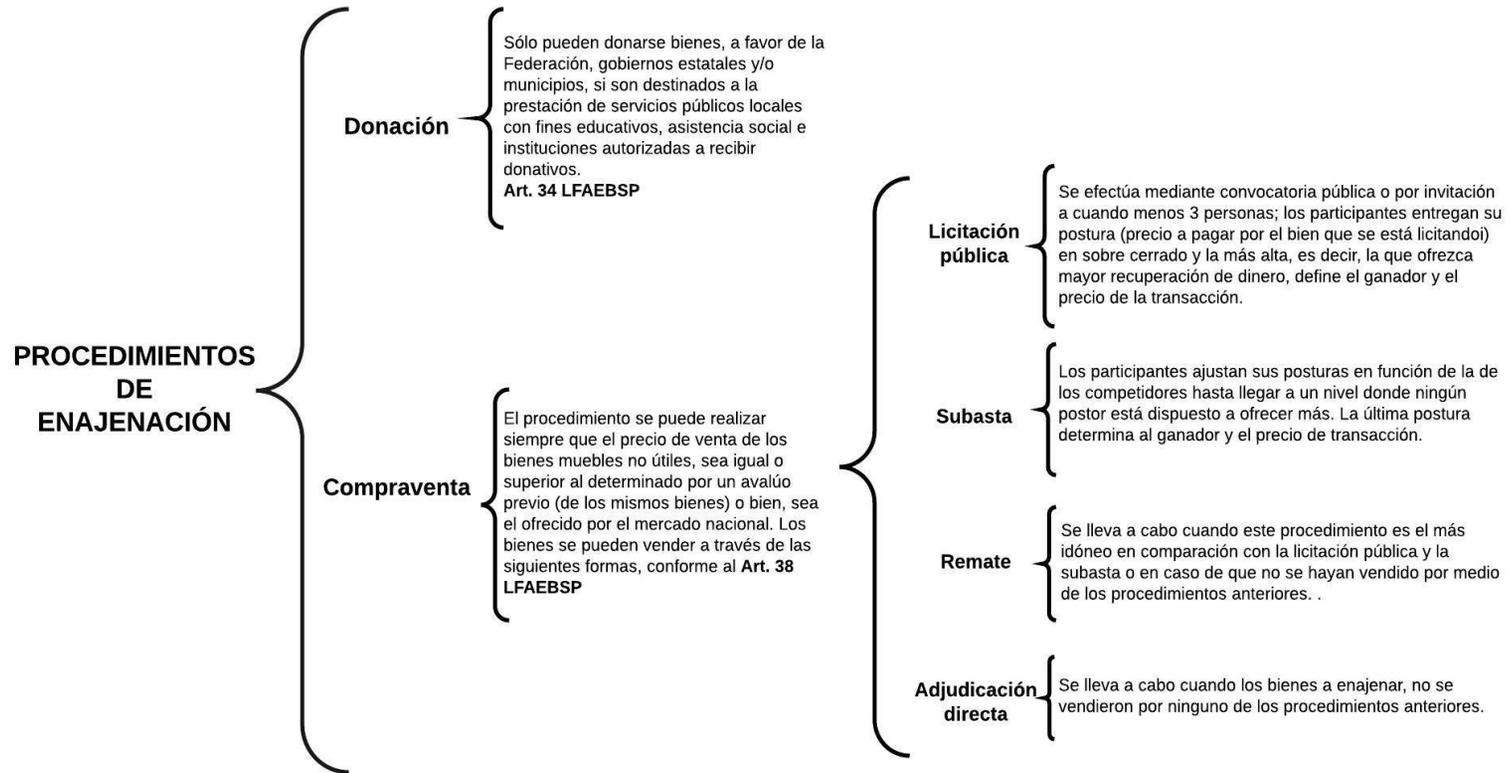


Figura 5.11 Procesos para la enajenación. Fuente: Adaptado de la LFAEBSP ⁶³

⁶³ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u5_fig5.11.jpg



Concretando, así como la administración pública establece procedimientos para la adquisición de bienes y contratación de servicios, de igual manera prevé procesos de enajenación o venta de bienes cuyo periodo de vida útil ha terminado. De acuerdo a la normativa, la enajenación se efectúa a través de la donación y de la compraventa, esta última por medio de licitación pública, subasta, remate y adjudicación directa.

A continuación, revisaremos de qué manera se administran los bienes una vez adquiridos.



5.2. Sistema de administración de recursos materiales

De acuerdo con Enríquez (2002:96-98), el sistema de administración de recursos materiales es una serie de componentes articulados de manera armónica y se integra de ocho subsistemas. A continuación, podrás revisar cada uno de los subsistemas:

1. Subsistema de planeación, programación y presupuestación

Establece los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazos, con una calendarización física y financiera de los recursos económicos necesarios para determinar los procedimientos de adquisición, arrendamiento, contratación de servicios y obra pública que requiere el sector público.

2. Subsistema de adquisiciones, arrendamientos y servicios

Determina las contrataciones y los procedimientos de licitación pública y de excepción (invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa) para las adquisiciones, arrendamientos y servicios, con el propósito de cumplir con los objetivos programáticos y de operación, así como de incremento del patrimonio institucional.

3. Subsistema de almacenes, inventarios y destino final

Establece los mecanismos de registro y suministro de bienes muebles, de control de resguardo, asignación y baja de bienes que las



dependencias y entidades tienen a su disposición para realizar sus actividades.

4. Subsistema de servicios generales

Presta y atiende de manera oportuna, continua y sistemática los requerimientos administrativos para mantener en las mejores condiciones de operatividad los bienes muebles e inmuebles de las dependencias y entidades, en beneficio de las instituciones y de los usuarios.

5. Subsistema de obra pública

Establece el marco general para efectuar la contratación y ejecución de trabajos de construcción, instalación, ampliación, adecuación, remodelación, restauración, conservación, mantenimiento, modificación y demolición de bienes inmuebles.

6. Subsistema de seguros y fianzas

Establece los mecanismos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que los proveedores, prestadores de servicios, compradores y contratistas, contraen ante las instituciones de gobierno.

7. Subsistema de control y evaluación

Integra la información de los procedimientos que se desarrollan en los demás subsistemas, con el propósito de establecer acciones preventivas



y correctivas en el manejo de los recursos económicos que se disponen para el gasto corriente y de inversión física.

8. Subsistema de medición

Determina el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas en cada uno de los subsistemas anteriores; además de verificar el grado de cumplimiento en la interpretación de la normativa, de las actividades y de los procedimientos contemplados en el sistema de recursos humanos.

La administración de los recursos materiales, como sistema, es de vital importancia para la administración pública, pues no solo la hace funcionar como tal, sino también se acrecienta el patrimonio estatal y se visualiza en obra pública. Y por esa misma importancia, es que es determinante el principio de transparencia, que se verá en el siguiente apartado, para legalizar y legitimar el uso de los recursos públicos con los que se adquieren los bienes materiales y se hace la contratación de servicios.



5.3. Transparencia en la administración de recursos materiales

El artículo 134 constitucional en materia de adquisiciones, arrendamiento y servicios estipula que los recursos económicos deben administrarse con el principio de la transparencia, al que deben apegarse los organismos de gobierno obligados a observar la ley reglamentaria de ese artículo constitucional y demás normativa aplicable en cuanto a los recursos materiales.

La transparencia es una característica de un gobierno abierto y democrático; proclive a brindar apertura a sus procesos internos de ejercicio del gasto y a rendir cuentas sobre la ejecución del mismo. En este sentido, la transparencia en los procedimientos de contratación y de cada una de sus etapas, está prevista en el sistema denominado CompraNet, que, de acuerdo a la fracción II del artículo 2º de la LAASSP, contiene información de las unidades compradoras del gobierno, así como de los proveedores de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas, tales como:

1.	Programas anuales sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios de las dependencias y entidades
2.	Registro único de proveedores
3.	Padrón de testigos sociales
4.	Registro de proveedores sancionados
5.	Convocatorias a la licitación y sus modificaciones
6.	Invitaciones a cuando menos tres personas
7.	Actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo
8.	Testimonios de los testigos sociales
9.	Datos de los contratos y los convenios modificatorio
10.	Adjudicaciones directas
11.	Resoluciones de la instancia de inconformidad

Figura 5.12 Información principal en CompraNet. Fuente: Artículo 2 LAASSP ⁶⁴

⁶⁴ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u5_fig5.12.jpg



Por otro lado, y para garantizar la rendición de cuentas del ejercicio del gasto, que también es una cualidad de la transparencia, en el artículo 56 de la LAASSP se establece que la administración de CompraNet está a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a la cual las dependencias, entidades y demás organismos de gobierno sujetos de la LAASSP, deben incorporar o proporcionar información que ésta les requiera sobre los actos y procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y servicios. Lo anterior con el propósito de propiciar la transparencia ante la ciudadanía, que es la que finalmente evalúa la correcta aplicación de los recursos económicos.

Derivado de lo anterior, la Secretaría de la Función Pública divulga la información sobre el gasto realizado los últimos siete años en cuanto a las contrataciones mediante licitaciones públicas y a través de los procedimientos de excepción. En caso de que quieras profundizar en el tema, investigar los gastos, conocer las contrataciones, puedes dirigirte a las siguientes ligas, las cuales se actualizan constantemente:

<http://bit.ly/24lbFaW>

- Página del Gobierno de la República, específicamente Compras gubernamentales

<http://bit.ly/1P8vP00>

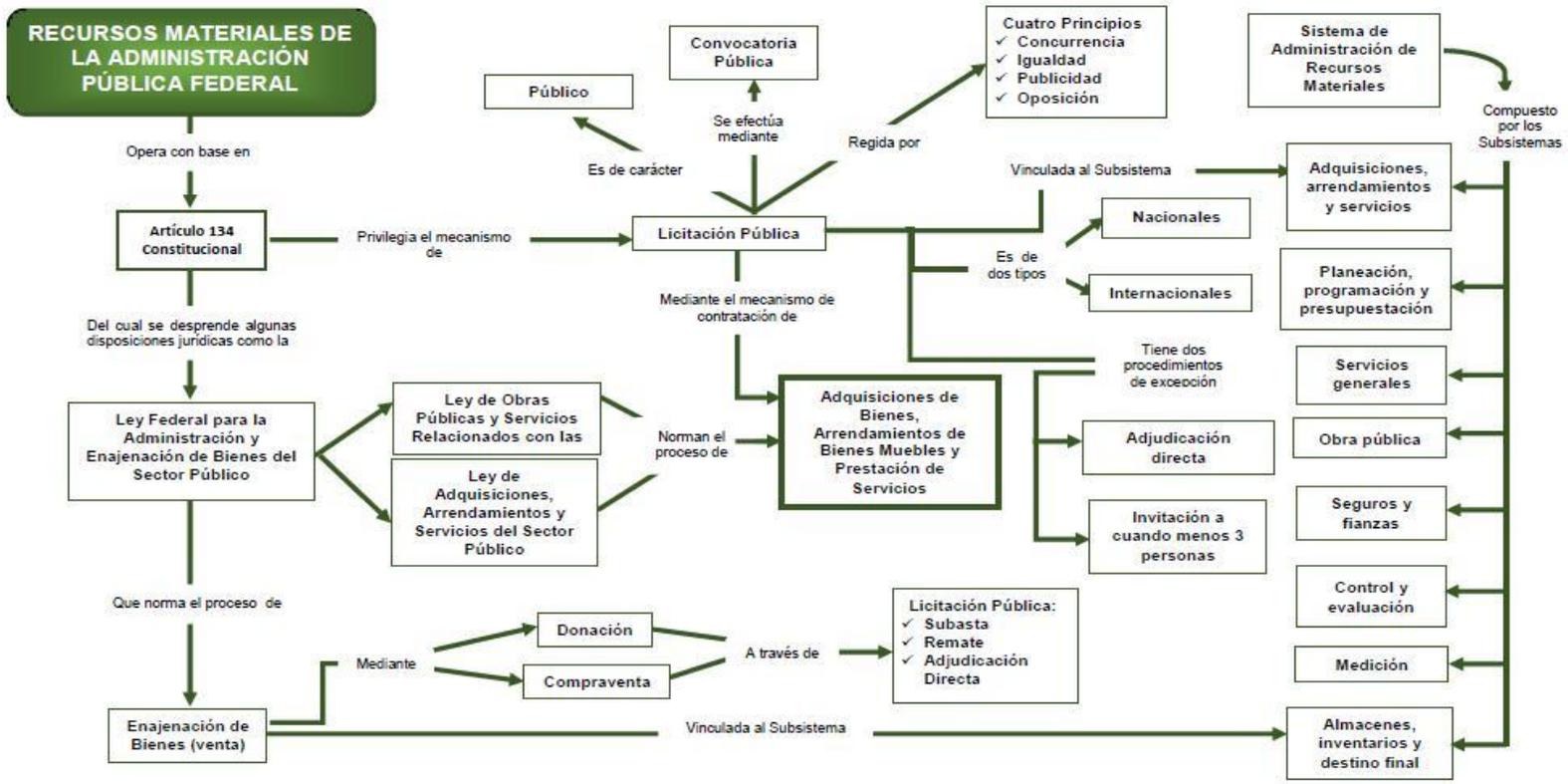
- CompraNet

En suma, el principio de transparencia es vital para que nosotros, como ciudadanos, estemos enterados de cómo se ejercen los recursos financieros en la compra de



bienes materiales y en la contratación de servicios; lo cual supone también un ejercicio de rendición de cuentas del gasto público ante la sociedad.

RESUMEN



Elaboración: J. Balula y M. Michel (2015)⁶⁵

⁶⁵ Puedes descargar el resumen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u5_resumen.jpg



BIBLIOGRAFÍA DE LA UNIDAD



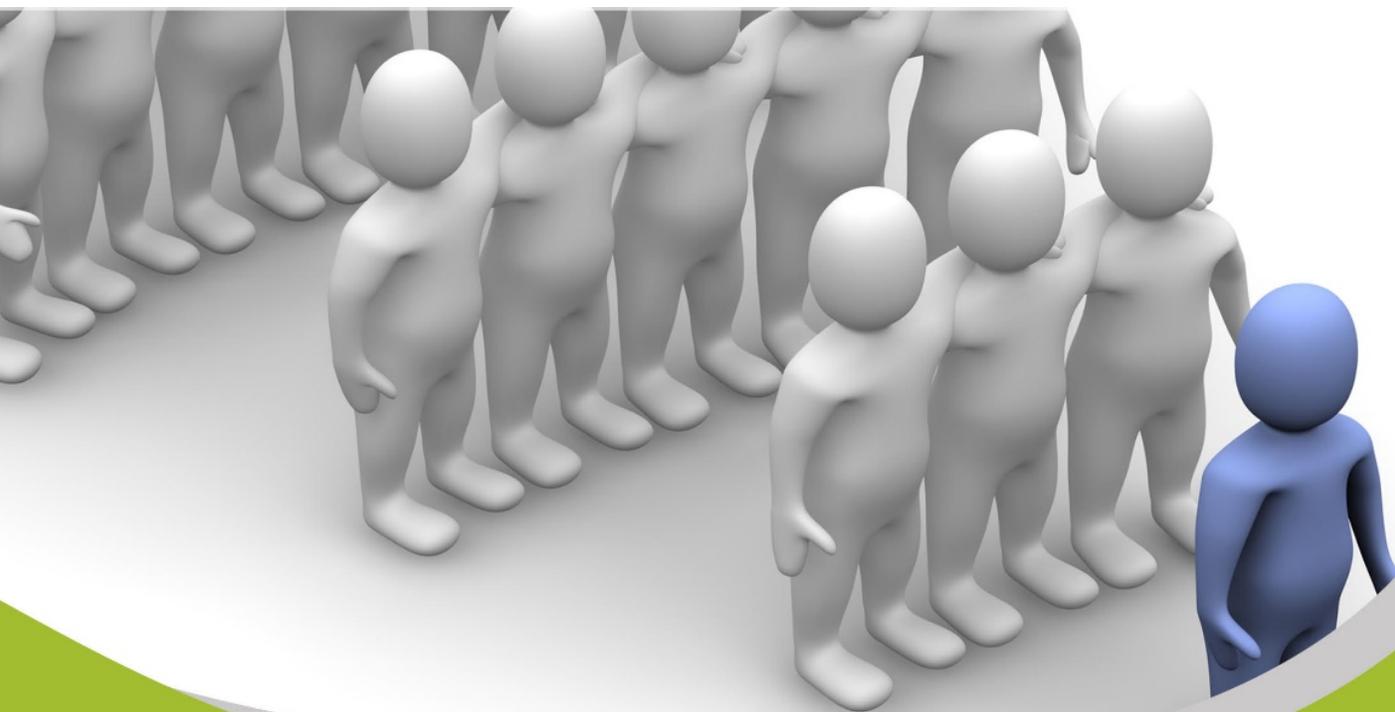
BIBLIOGRAFÍA SUGERIDA

Autor	Capítulo	Páginas
Pichardo, I. Vol. II. (1984)	Adquisiciones	202-213
Enríquez, E. (2002)	Ámbito de los recursos materiales	70-79
	Sistema de administración de recursos materiales	93-98
	Marco jurídico-administrativo	110-243



UNIDAD 6

INTEGRACIÓN Y MANEJO DE LOS RECURSOS FINANCIEROS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA





OBJETIVO PARTICULAR

Señalar los lineamientos que rigen los procesos del manejo de los recursos financieros en la administración pública e identificar algunas situaciones propias del sector.

TEMARIO DETALLADO

(10 Horas)

6. Integración y Manejo de los Recursos Financieros en la Administración Pública
6.1 Atribuciones y funciones de las áreas de Recursos Financieros en el Sector Público
6.2 Programación y presupuestación hacendaria en México
6.2.1 Ley de ingresos (ingresos tributarios y no tributarios)
6.2.2 Presupuesto de egresos
6.3 Ejercicio del Gasto Público Federal
6.3.1 Austeridad y disciplina presupuestaria
6.3.2 Subsidios, transferencias y donativos
6.4 Contabilidad gubernamental
6.4.1 Valuación del patrimonio del Estado
6.4.2 Integración de Estados Financieros



INTRODUCCIÓN

Junto con la administración del servicio exterior, la administración de la defensa, la administración de justicia y la administración interna, también la administración hacendaria forma parte de las cinco funciones del Estado y, en consecuencia, de la administración pública. Para estar en condiciones tanto de sustentar como de sostener una autonomía y soberanía, el Estado requiere de medios financieros. La función hacendaria, en términos generales, implica recabar ingresos internos, es decir, los provenientes de la población como los impuestos, así como obtener, por medio de otras fuentes de financiamiento, como préstamos internos o externos para poder gastar o invertir en bienes y servicios de tal suerte que se consigan las condiciones necesarias para observar el bien común de la población.

Este capítulo se integra de cuatro temas. En el primero se expone la función financiera del sector público, en específico las atribuciones hacendarias de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, dependencia encargada de coordinar dichas actividades. Se toman, como referencia, las etapas que componen el ciclo presupuestario, así como la descripción (en el segundo apartado de ésta unidad) de las etapas de programación y presupuesto, las cuales tienen que ver con los elementos constitutivos de los proyectos de ingresos y egresos de la Federación, desde la integración hasta la aprobación final como ley y como decreto, respectivamente.

El tercer apartado, afín a la cuarta etapa del ciclo presupuestario, trata sobre la ejecución de los recursos públicos y las formas de aplicarlos; por un lado, se revisará lo relativo a las acciones de austeridad y disciplina presupuestaria, también conocidas como **racionalidad del gasto**; por otro lado, estudiaremos el destino de los recursos como subsidios y donativos, éstos emparentados a programas



sociales, educativos, científicos, económicos y culturales. Por último, en el cuarto tema, se hablará sobre la valuación del patrimonio estatal y de cómo se integran tanto los estados como la información financiera, para concluir con una descripción breve de las características de la Cuenta Pública, la cual forma parte de las acciones de rendición cuentas, que es la última etapa del ciclo presupuestario.

La importancia de esta unidad consiste en que, al finalizarla, conocerás el manejo de los recursos financieros de la administración pública federal, de tal manera que contarás con una visión de todo su proceso, desde el hecho de saber de dónde se obtienen esos recursos, cómo se autorizan, para qué y en qué se gastan, así como las herramientas implementadas para garantizar el buen uso de los mismos.



Es preciso comentar que todo lo relativo al **Distrito Federal**, está actualizado al año 2016 en el presente apunte. Una vez que sea promulgada la Constitución Política de la Ciudad de México en 2017, se hará una revisión para poner al día el contenido conforme la normativa aplicable.



6.1. Atribuciones y funciones de las áreas de Recursos Financieros en el Sector Público

Los recursos financieros son tan importantes como los recursos humanos y materiales, todos ellos dependen entre sí y están interrelacionados unos con otros, sin embargo, a diferencia de éstos, los financieros marcan los derroteros de una administración pública eficiente y equilibrada entre lo que se tiene para gastar y lo que se puede pagar, es decir, armonía entre ingresos y egresos.

El objetivo de formular programas vinculados a presupuestos está determinada por la función de la planeación, la cual (como se revisó en la Unidad 3), fija objetivos y metas, estrategias y prioridades nacionales, políticas públicas y recursos para alcanzarlos; recordemos que, para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas que incluye, todas las instituciones y dependencias deben elaborar programas anuales, acciones a corto plazo, los cuales integran los proyectos de presupuesto anuales.

Derivado de lo anterior, los organismos de la administración pública centralizada y paraestatal deben formular sus presupuestos anuales para poder aplicar los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales conforme al PND vigente; en consecuencia, al interior de cada organismo de la administración pública federal se realizan funciones administrativas vinculadas a los recursos financieros.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordina las funciones financieras de la administración pública federal. De acuerdo al artículo 31 de la LOAPF, esta dependencia se encarga de los siguientes asuntos ⁶⁶:

⁶⁶ Todo lo relacionado con el D.F., quedará definido en la Constitución Política de la Ciudad de México, que se publicará en enero de 2017

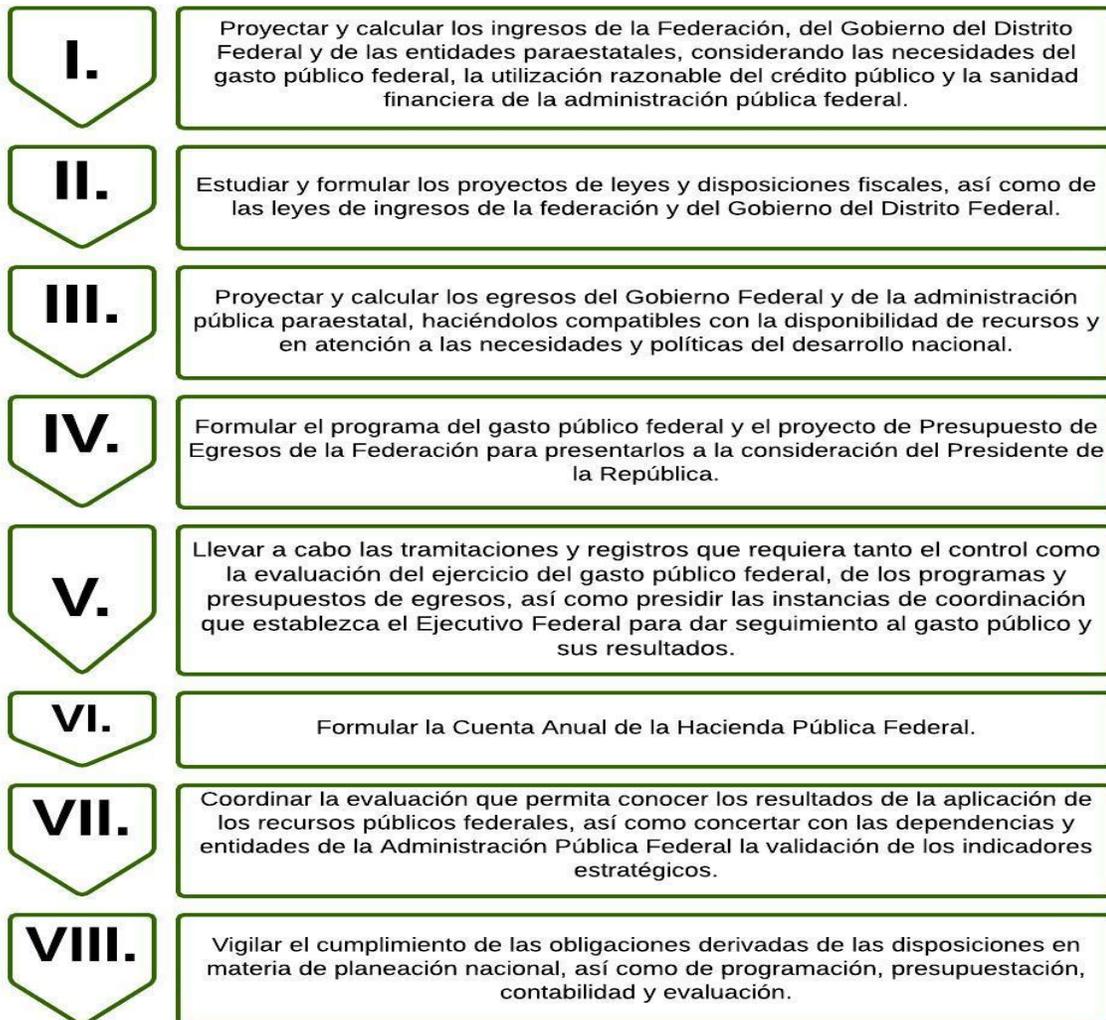


Figura 6.1 Funciones de la SHCP. Fuente: Art. 31 de la LOAPF ⁶⁷

En materia de administración de recursos financieros, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es de vital importancia para la ejecución de los distintos programas del gobierno federal⁶⁸ A continuación, revisaremos la normativa que rige la administración de dichos recursos, así como los primeros pasos y etapas del ejercicio financiero.

⁶⁷ Puedes descargar la imagen en el siguiente link

http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u6_fig6.1.jpg

⁶⁸ A manera de recordatorio, tomemos en cuenta que, salvo se puntualice de manera expresa, prácticamente todas las unidades se refieren a la Administración Pública Federal.

6.2 Programación y presupuestación hacendaria en México

La programación y presupuestación son las primeras etapas del ciclo presupuestario, conocido como **presupuesto programático**. La primera etapa de ese ciclo es la planeación. En este subtema veremos en qué consiste cada una de estas tres partes de dicho ciclo. Pero antes, reparemos en la normativa que regula los asuntos hacendarios de la Federación.



Existen disposiciones jurídicas que reglamentan y norman tanto la programación, la presupuestación, la aprobación, el ejercicio, el control y la evaluación de los ingresos, así como de los egresos. Dichas disposiciones se encuentran en la siguiente imagen:

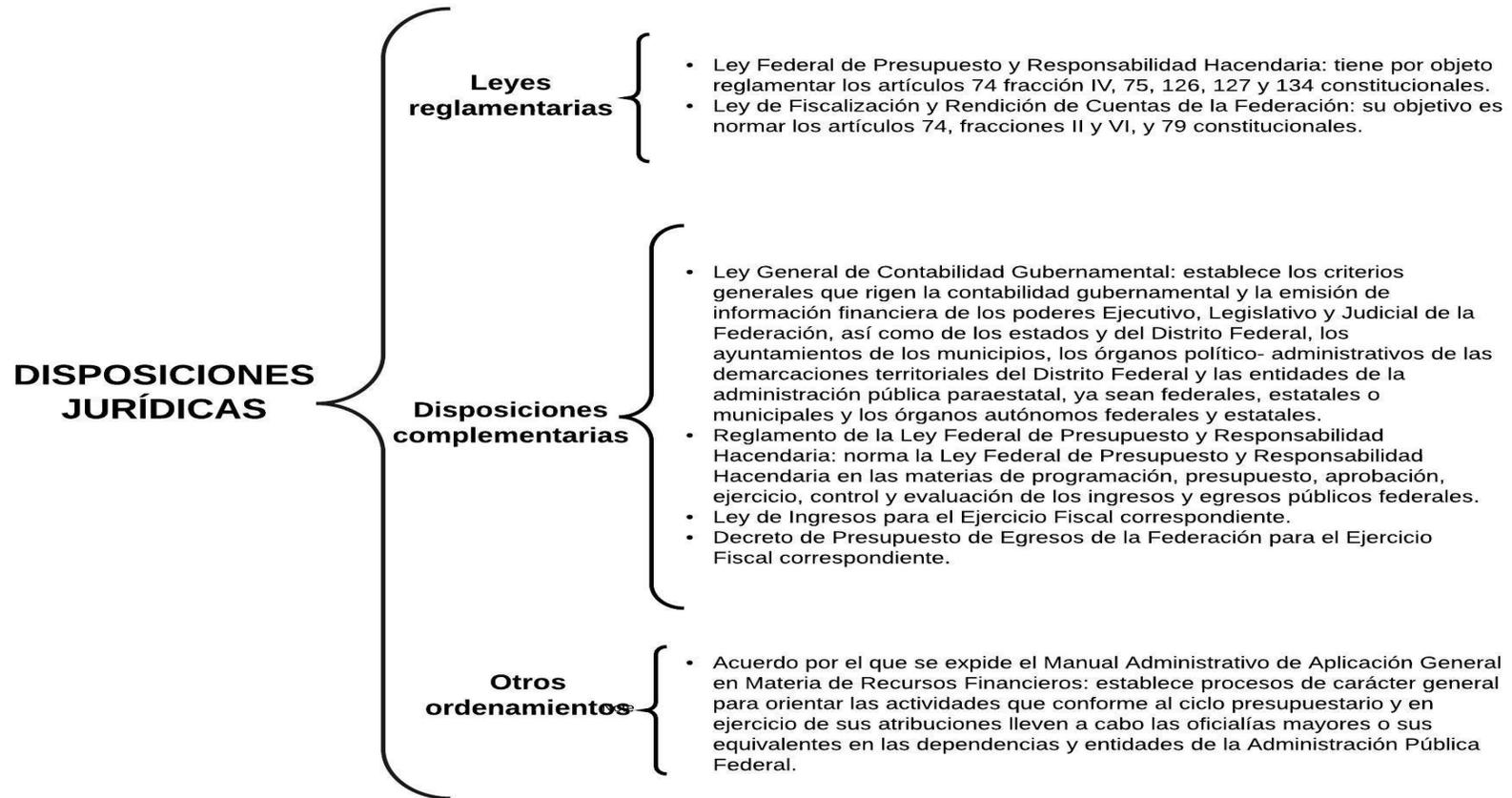


Figura 6.2 Disposiciones jurídicas. Elaboró: Balula, J., y Michel, M. (2015) ⁶⁹

⁶⁹ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u6_fig6.2.jpg



Como podemos observar, el ejercicio de los recursos financieros está ligado a la función de planeación que lleva a cabo el gobierno federal, lo cual significa que no es *gastar por gastar*, sino que es procurar el buen uso del gasto sin que se desvíe del objetivo general y las metas nacionales marcadas en el PND.

La planeación en la aplicación de los recursos financieros, es la primera etapa de lo que se conoce como *ciclo presupuestario*, el cual consiste en saber cuánto dinero tendrá el Gobierno Federal para el gasto público, en qué se gastará y cómo se rendirá cuentas a los ciudadanos sobre ese gasto.

La segunda y tercera etapas del ciclo son la programación y presupuestación, respectivamente, las cuales son dos partes de un solo cuerpo, denominado *presupuesto programático*. A decir de Ignacio Pichardo, el presupuesto programático se define como:

Aquellas actividades que deben realizarse para alcanzar las metas y cumplir los objetivos de los planes de mediano y largo plazos. Especifica los proyectos concretos de una gestión financiera determinada, es decir, interrelaciona y coordina las metas de largo, mediano y corto plazos, conforme a un sistema armónico de programas específicos cuyos costos se pueden evaluar unitariamente, estando su cumplimiento a cargo de una unidad ejecutora responsable (Vol. II, 1984:57).

De acuerdo a la definición anterior, el presupuesto programático debe poseer tres componentes muy importantes, a saber:

- a) Definición de tareas, acciones y proyectos específicos.
- b) Señalamiento de los responsables de la ejecución.
- c) Cálculo de los costos de cada programa.

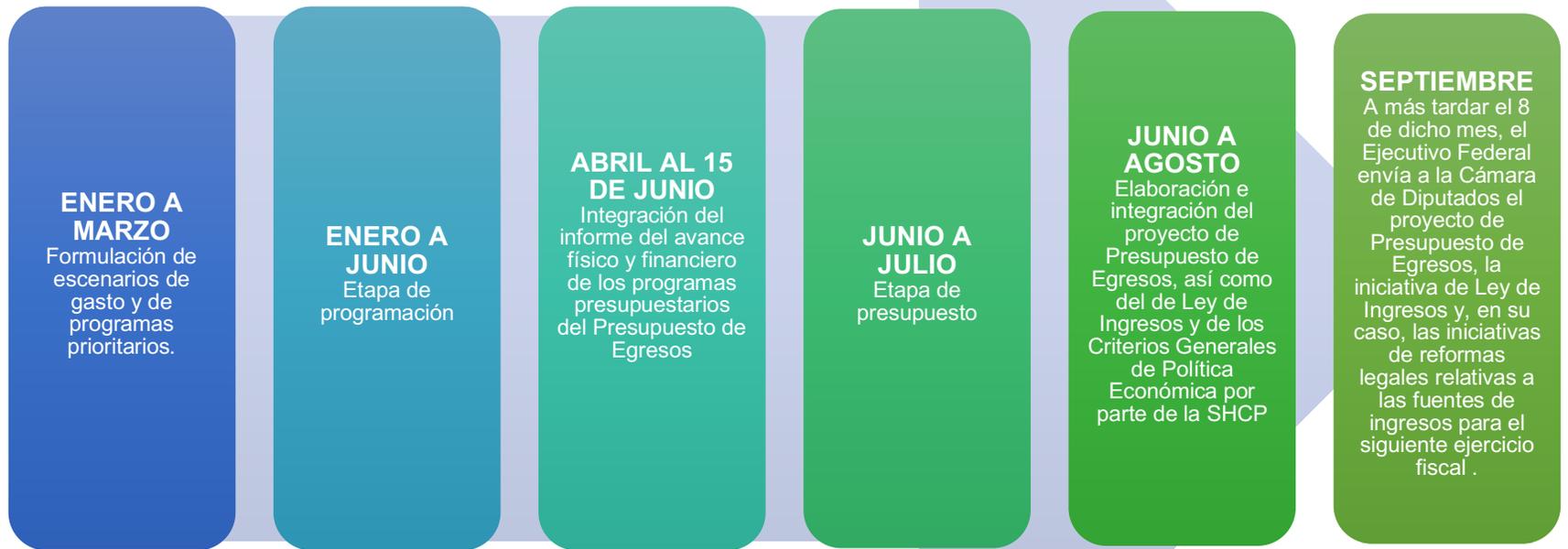


Retomando información necesaria de la Unidad 3, recordemos que se argumentó que el concepto de *planeación* está reservado exclusivamente al PND y la única dependencia que hace uso de la categoría de *plan* es la SHCP; el resto de las dependencias y entidades de la administración pública federal hacen referencia a la categoría de *programas* conforme el nivel de planeación que les corresponda. Partiendo de la anterior aclaración sobre la diferencia entre plan y programa, podremos comprender que durante la programación de recursos públicos se definen los programas presupuestarios anuales que tendrán las dependencias y entidades, los cuales “permiten organizar en forma representativa y homogénea las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable” (Presupuesto Ciudadano 2014:7).

En el proceso de programación del presupuesto se estructura la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que es igual a ¿cuánto dinero es necesario recaudar? y ¿cómo se propone distribuir los recursos?, respectivamente. Tanto la iniciativa como el proyecto, así como los Criterios Generales de Política Económica,⁷⁰ forman lo que usualmente se conoce como el *Paquete Económico* del ejercicio anual correspondiente.

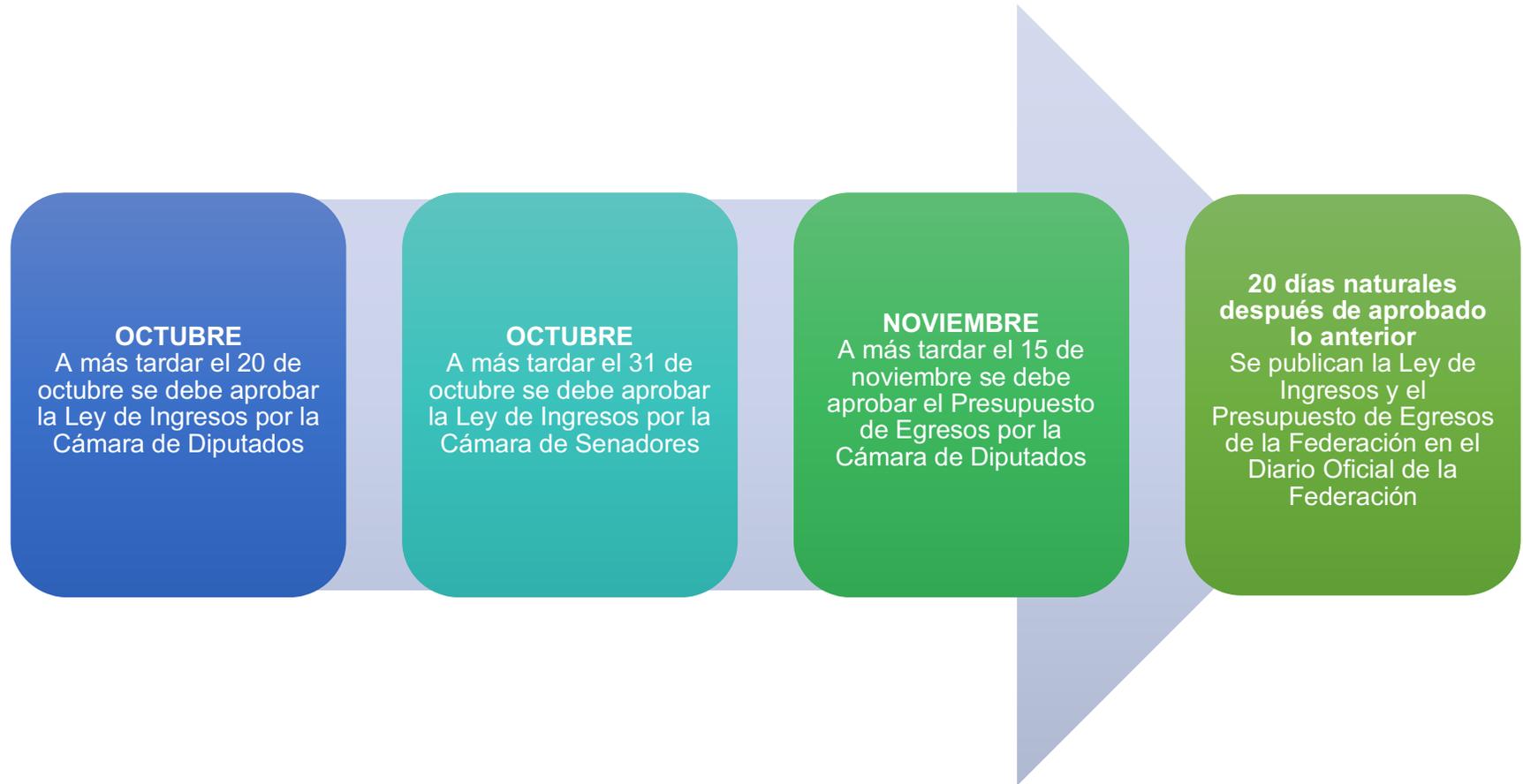
Conforme al artículo 22 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (en adelante Reglamento de la LFPRH), el calendario de actividades de la programación y presupuesto es el siguiente:

⁷⁰ Dentro del proceso de planeación, los Criterios Generales son las directrices que asumirán la política económica y social en un año; establecen la estrategia, objetivos y metas macroeconómicas generales que fundamentan la formulación de la ley de ingresos, el presupuesto de egresos de la federación y los programas operativos anuales.





De acuerdo a La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (en adelante LFPRH), en el artículo 42, fracciones IV, V y VI, se indican las siguientes fechas para concluir con el calendario de actividades:





De esta manera es cómo se organiza a lo largo del año la planeación y programación del presupuesto financiero que las entidades argumentan necesitar y deben llevarse a cabo previo al año del ejercicio de los recursos ⁷¹.

Lo anterior deja ver que los ejercicios de presupuestar y programas los presupuestos, son inherentes a la planeación hacendaria, pues dentro del ciclo presupuestario son la parte básica previa al ejercicio de los recursos financieros, ya que dan el camino que se seguirá en cuanto al uso de los mismos.

6.2.1 Ley de Ingresos (ingresos tributarios y no tributarios)

A continuación, revisaremos en qué consisten los dos aspectos más importantes del proceso de programación del presupuesto, a saber, la Ley de ingresos y el Proyecto de presupuesto de egresos de la Federación.

Para comenzar, la LFPRH señala en su artículo 40 lo relativo a la Ley de Ingresos⁷², determinándose que:

⁷¹ Recuerda que el ejercicio fiscal abarca del 1 de enero al 31 de diciembre de un mismo año.

⁷² Es decir, la ley que sustenta y norma los procedimientos relacionados con cuánto dinero se quiere recaudar.

LEY DE INGRESOS

<p>PROYECTO DE LEY Debe contener una exposición de motivos en la que se indique lo siguiente</p>	<p>PROYECTO DE DECRETO DE LEY Debe incluir lo siguiente</p>	<p>INGRESOS POR FINANCIAMIENTO En caso de contemplarlos, la ley debe incluir lo siguiente</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La política de ingresos del Ejecutivo Federal. • Los montos de ingresos en los últimos 5 ejercicios fiscales. • La estimación de los ingresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes 5 ejercicios fiscales. • La explicación para el año que se presupuesta sobre los gastos fiscales, incluyendo tanto los estímulos, como los remanentes de Banco de México y su composición. • La propuesta de endeudamiento neto para el año que se presupuesta y las estimaciones para los siguientes 5 ejercicios fiscales. • La evaluación de la política de deuda pública de los ejercicios fiscales anteriores y el que se encuentra en curso. • La estimación de las amortizaciones para el año que se presupuesta, así como el calendario de amortizaciones de los siguientes ejercicios fiscales. • La estimación del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público para el año que se presupuesta y los siguientes 5 ejercicios fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> • La estimación de ingresos del Gobierno Federal, de las entidades de control directo, así como los ingresos provenientes de financiamiento. • Las propuestas de endeudamiento neto del Gobierno Federal, de las entidades y de la Ciudad de México. • Un apartado que señale el saldo total de la deuda contingente derivada de proyectos de inversión productiva de largo plazo, los ingresos derivados de dichos proyectos, así como (en caso de haberlos), los nuevos proyectos a contratar y su monto, por entidad y por tipo de inversión. • En su caso, disposiciones generales, regímenes específicos y estímulos en materia fiscal, aplicables en el ejercicio fiscal en cuestión. • Disposiciones en materia de transparencia fiscal e información que se deberá incluir en los informes trimestrales. • El dividendo estatal que, en su caso, deberán entregar al Gobierno Federal las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias. • La estimación de los ingresos que generen la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, derivados de las contribuciones y aprovechamientos que cobren por la prestación de sus servicios. Dichos recursos se destinan a financiar el presupuesto total de cada una de ellas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los ingresos por financiamiento. • El saldo y composición de la deuda pública y el monto de los pasivos. • El saldo y composición de la deuda del Gobierno Federal y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado diferenciando el interno del exterior. • Saldo y composición de la deuda de las entidades y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado, diferenciando el interno y el externo. • Justificación del programa de financiamiento al sector privado y social, las actividades de fomento y los gastos de operación de la banca de desarrollo, así como los fondos de fomento y fideicomisos públicos. • La previsión de que, en caso de otorgarse avales y garantías, éstos se ajustarán a lo dispuesto en la normatividad aplicable. • Memorias de cálculo con las que se efectuaron las estimaciones presentadas; proyecciones de las amortizaciones y disposiciones a 3 años en adición al ejercicio fiscal de que se trate.

Figura 6.3 Proceso de Ley de Ingresos. Fuente: Art. 40 de la LFPRH ⁷³

⁷³ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u6_fig6.3.jpg



Respecto a las fuentes de los ingresos, éstos se obtienen principalmente de la contribución de los ciudadanos por concepto de impuestos (ingresos tributarios). Pero también mediante ingresos patrimoniales y crediticios (ingresos no tributarios), como productos, aprovechamientos, los obtenidos por organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y aquellos provenientes de préstamos. De ahí que la Ley de Ingresos contempla un rubro de ingresos por financiamiento (deuda).

6.2.2 Presupuesto de Egresos

El Presupuesto de egresos es uno de los documentos más importantes del gobierno federal, en el cual se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los organismos autónomos constitucionales, y las transferencias a los gobiernos estatales y municipales, emparejado con los programas derivados del PND. El Presupuesto de Egresos de la Federación es de carácter anual, es decir, establece las erogaciones que realiza el gobierno federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año.

La LFPRH estipula en el artículo 28 que el proyecto de Presupuesto de Egresos debe presentarse y aprobarse conforme las cinco clasificaciones siguientes:

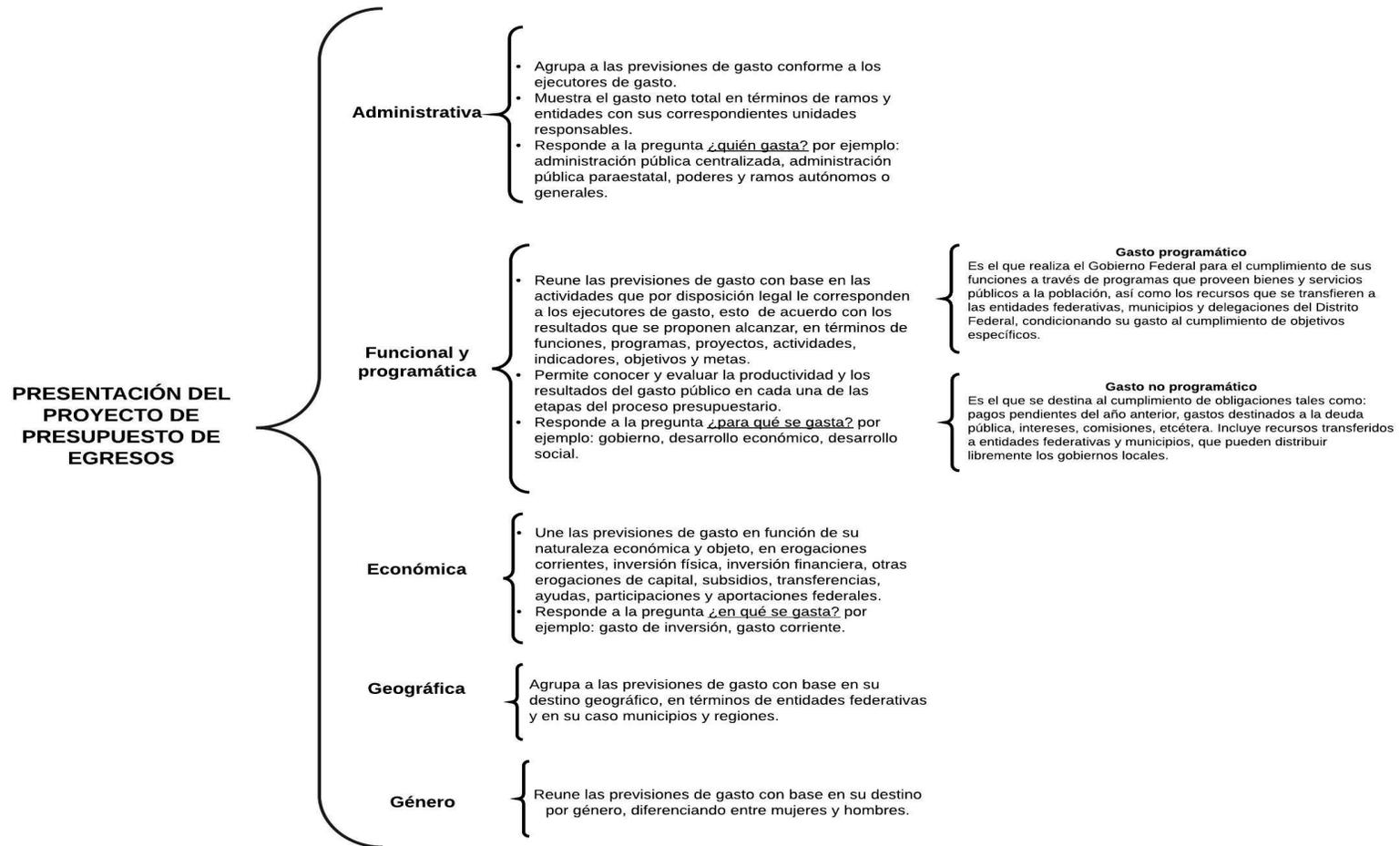


Figura 6.4 Presupuesto de egresos. Fuente: Art. 28 de la LFPRH ⁷⁴

⁷⁴ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u6_fig6.4.jpg

En el artículo 41 de la LFPRH se indica lo concerniente al Presupuesto de Egresos, o bien, cómo es que se proponen, los responsables, distribuir los recursos, estableciéndose lo siguiente:



Figura 6.5 Presupuesto de egresos Fuente: Art. 41 de la LFPRH ⁷⁵

⁷⁵ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u6_fig6.5.jpg



Tanto la Ley de ingresos como el Presupuesto de Egresos de la Federación son dos importantes procesos de la programación del presupuesto, el primero tiene que ver con la recaudación y los mecanismos para obtener los recursos financieros, y el segundo con su distribución y destino. El punto medio del presupuesto programático es que lo que se planea gastar en un año o ejercicio fiscal, corresponda a lo previsto a los ingresos anuales. Con la revisión de este tema, hemos conocido las primeras etapas del ciclo presupuestario, a recordar, la planeación, programación y presupuesto.



6.3. Ejercicio del Gasto Público Federal

Enseguida de las etapas de planeación, programación y presupuesto, viene la etapa del ejercicio de los recursos que fueron aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y asignados a los tres Poderes de la Unión, a los organismos autónomos constitucionales y las transferencias a los gobiernos estatales y municipales. El ejercicio de los recursos cubre el periodo del 1º de enero a 31 de diciembre.



Durante el ejercicio de los recursos, los organismos ejecutores del gasto no solo son responsables de cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos de sus respectivos programas, sino también deben contar con sistemas de control presupuestario que promuevan la programación, presupuestación, ejecución, registro e información del gasto, observando los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género, conforme lo establece el artículo 1º de la LFPRH.

Para cumplir con lo anterior, es necesario que dichos gastos se utilicen de manera racionalizada y disciplinada, características que deben permear no sólo el ejercicio del gasto público, sino también a los subsidios, transferencias y donativos. En los siguientes dos temas revisaremos lo mencionado.

6.3.1 Austeridad y disciplina presupuestaria

Para dar cumplimiento a los criterios de eficiencia, eficacia, economía, racionalidad y austeridad en la administración de los recursos públicos federales, la LFPRH estipula en los artículos 61 al 63 las medidas que deben adoptar los ejecutores del gasto en cuanto a la austeridad y disciplina presupuestaria.

La racionalización del gasto está prevista en particular para las actividades denominadas de *apoyo* o *adjetivas*, es decir, a las actividades que no son sustantivas ⁷⁶ para el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas de la administración pública federal. En específico, se promueve el uso eficiente de los recursos humanos y materiales, de cuyos ahorros deben destinarse o reorientarse a las actividades sustantivas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos.



Para dar cumplimiento a lo anterior, la LFPRH precisa al titular del Ejecutivo Federal a emitir un programa de austeridad a más tardar el 30 de agosto del primer año de gobierno, el cual es de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades. Dicho programa debe considerar los siguientes aspectos:

⁷⁶ Se entiende por actividades sustantivas a aquellas funciones que son la razón de ser de un organismo o entidad o institución, a diferencia de las actividades de apoyo que no son imprescindibles para el cumplimiento de los objetivos de la entidad.

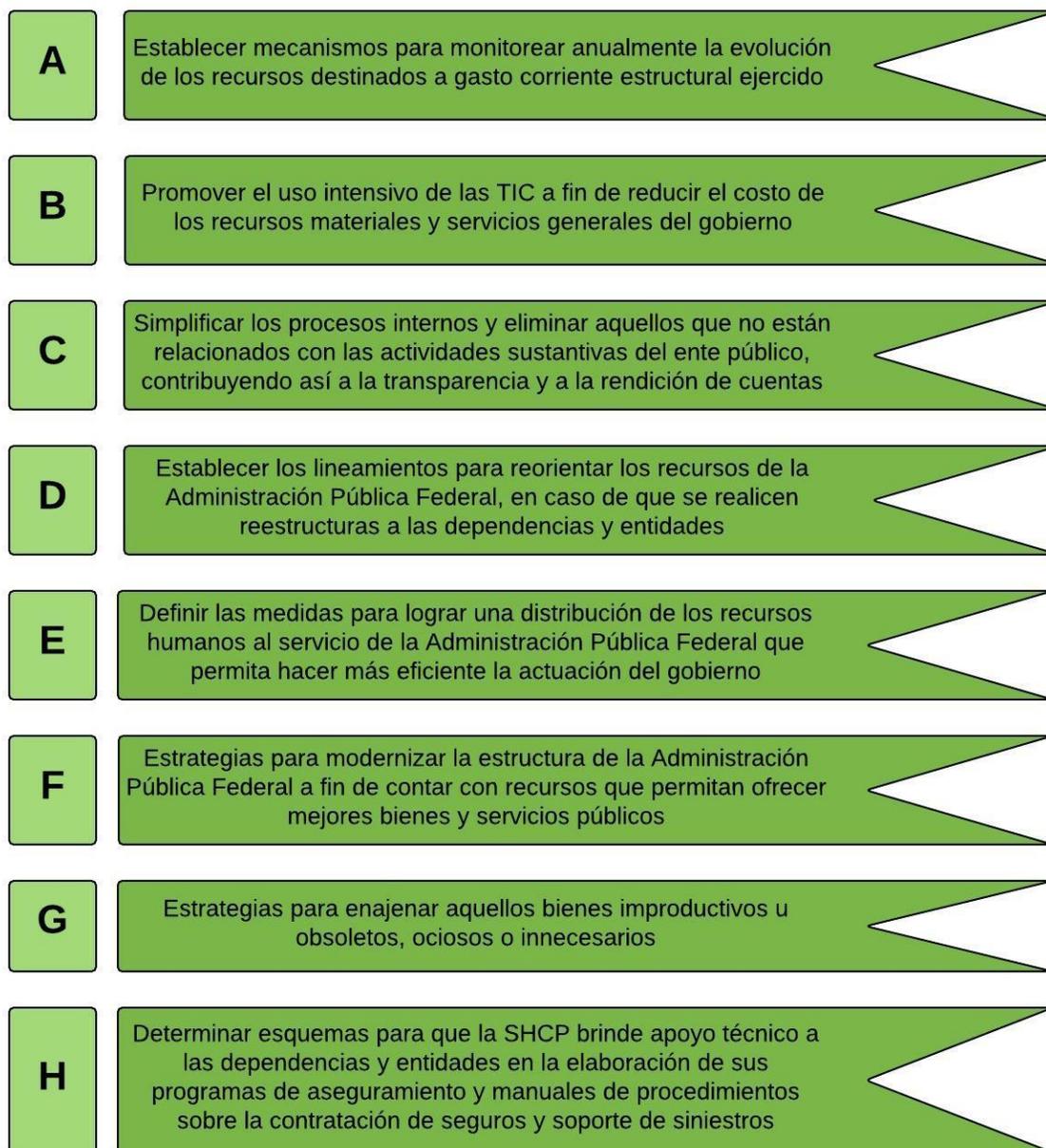
- 
- A** Establecer mecanismos para monitorear anualmente la evolución de los recursos destinados a gasto corriente estructural ejercido
 - B** Promover el uso intensivo de las TIC a fin de reducir el costo de los recursos materiales y servicios generales del gobierno
 - C** Simplificar los procesos internos y eliminar aquellos que no están relacionados con las actividades sustantivas del ente público, contribuyendo así a la transparencia y a la rendición de cuentas
 - D** Establecer los lineamientos para reorientar los recursos de la Administración Pública Federal, en caso de que se realicen reestructuras a las dependencias y entidades
 - E** Definir las medidas para lograr una distribución de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública Federal que permita hacer más eficiente la actuación del gobierno
 - F** Estrategias para modernizar la estructura de la Administración Pública Federal a fin de contar con recursos que permitan ofrecer mejores bienes y servicios públicos
 - G** Estrategias para enajenar aquellos bienes improductivos u obsoletos, ociosos o innecesarios
 - H** Determinar esquemas para que la SHCP brinde apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración de sus programas de aseguramiento y manuales de procedimientos sobre la contratación de seguros y soporte de siniestros

Figura 6.6 Puntos de partida para el Plan de Austeridad. Fuente: Adaptado de la LFPRH

77

⁷⁷ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u6_fig6.6.jpg

Otras acciones en materia de austeridad y disciplina presupuestaria que contempla la LFPRH para los *ejecutores de gasto*, son las relativas a:

A	Las contrataciones de prestación de servicios de asesoría, consultoría, estudios e investigaciones, siempre y cuando los recursos estén contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y sean indispensables para el cumplimiento de los programas autorizados.
B	El desarrollo de congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, espectáculos culturales o cualquier otro tipo de foro o evento análogo, debiéndose justificar el gasto, los beneficiarios, los objetivos y programas a los que da cumplimiento
C	La adquisición de unidades vehiculares nuevas se justifica cuando su uso se destine a la prestación de servicios públicos a la población, los necesarios para actividades de seguridad pública y nacional o para las actividades productivas
D	La racionalización del gasto de los servicios de telefonía, combustibles, arrendamientos, viáticos, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos y pasajes a lo estrictamente indispensable
E	La contratación de materiales, suministros, mobiliario y demás bienes, así como de los servicios cuya naturaleza lo permita, preferentemente promover la contratación consolidada

Figura 6.7 Consideraciones para los ejecutores de gasto. Fuente: adaptado de la LFPRH

78

Cómo podemos observar, la LFPRH establece de manera concreta las normativas, lineamientos y aspectos que trazan la guía de racionalización de los recursos aplicables; el valor de contar con dicha guía, radica en el hecho de que tanto los encargados de administrar el gasto público como los beneficiados por el mismo,

⁷⁸ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u6_fig6.7.jpg



tendrán claro el camino a seguir para que la austeridad con que se ejerza se desprenda de la disciplina con la que cumplan los lineamientos establecidos en la LFPRH.

6.3.2 Subsidios, transferencias y donativos

Antes de conocer la normativa relativa a los subsidios, transferencias y donativos, es preciso definir estos conceptos.

De acuerdo al artículo 2 de la LFPRH, se entiende por:

- **Subsidio:**

Las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

- **Transferencias:**

Son las asignaciones de recursos federales previstas en los presupuestos de las dependencias, destinadas a las entidades bajo su coordinación sectorial o, en su caso, a los órganos administrativos desconcentrados, a fin de sufragar los gastos de operación y de capital, incluyendo el déficit de operación y los gastos de administración asociados al otorgamiento de subsidios, así como las asignaciones para el apoyo de programas de las entidades vinculados con operaciones de inversión financiera o para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera.



Por otro lado, la LFPRH no define lo que es *donativo*, sin embargo, podemos tomar como base la definición que establece el Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública ⁷⁹ (p.161):

- El contrato mediante el cual una persona transfiere a otra, gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes
- Las transferencias de bienes de un individuo a otro sin remuneración alguna
- El traslado de recursos que se conceden a instituciones sin fines de lucro, organismos descentralizados y fideicomisos que proporcionan servicios sociales y comunales para estimular actividades educativas, hospitalarias, científicas y culturales de interés general

Partiendo de los conceptos anteriores, podemos visualizar que todos ellos, de alguna manera y desde sus objetivos, están directamente relacionados con los gastos vinculados al desarrollo de actividades en pro de la sociedad, las cuales son implementadas por las dependencias y entidades de la administración pública federal. Una vez revisados los conceptos, pasaremos a la explicación breve de los requerimientos, normativas, criterios de otorgamiento, objetivos y artículos de la LFPRH que sustentan la existencia de cada uno de los recursos anteriormente mencionados.

Comenzando con los **subsidios**, el otorgamiento de los mismos por parte de la Federación se sujeta a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad; además de observar los siguientes requerimientos conforme lo establece el artículo 75 de la LFPRH:

⁷⁹ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.* Recuperado de: <http://bit.ly/1P6UfZB>



- Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio.
- Prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa.
- Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros.
- Garantizar la adecuada asignación de los recursos a la población objetivo; que el mecanismo de la logística facilite la obtención de información y la evaluación de los mismos; evitar que la administración sea costosa.
- Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de operación o decidir sobre cancelación del programa.
- En su caso, buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios.
- Asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos.
- Prever la temporalidad en el otorgamiento de los apoyos.
- Procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden.
- Reportar su ejercicio en los informes trimestrales.

Figura 6.8 Requerimientos para otorgar subsidios. Fuente: Adaptación del artículo 75 de la LFPR



Es importante mencionar que, al prever los montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa, deben establecerse con base en criterios redistributivos que deben privilegiar a la población de menos ingresos, además de procurar la equidad entre regiones y entidades federativas.

Un aspecto importante de los programas que operan a través de subsidios, son las reglas de operación a las que deben sujetarse, las cuáles se entienden como el conjunto de disposiciones que especifican la manera de operar un programa que ejecuta el gobierno federal de manera directa o a través de convenios o acuerdos de coordinación con las entidades federativas, y que tienen por objetivo asegurar que la aplicación de los recursos públicos se urda con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia.

Dichas reglas de operación contienen, según el artículo 77 de la LFPRH, los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualquiera de naturaleza análoga. En el mismo artículo se enuncian sus elementos específicos:



Los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo, deben ser precisos, definibles, mensurables y objetivos.

Los mecanismos de selección y/o asignación, deben estar descritos de manera completa, las reglas claramente definidas y su consistencia debe estar apegada a los objetivos de política del programa. Para cumplir lo anterior, se anexa un diagrama de flujo del proceso de selección.

En todos los trámites sin excepción, se especifica textualmente el nombre del mismos para identificar la acción a realizar.

Establecer los casos o supuestos que dan derecho a realizar el trámite.

Determinar la forma de realizar el trámite.

Los datos y documentos anexos para el proceso, son estrictamente necesarios para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad.

Los plazos que tiene el supuesto beneficiario para realizar su trámite, deben establecerse de manera clara, al igual que el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad.

Especificar las unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite o, en su caso, si hay algún mecanismo alterno.

Figura 6.9 Elementos específicos de los subsidios. Fuente: Adaptación del artículo 77 de la LFPRH



Concluida la aplicación de los recursos por medio de subsidios, las dependencias y entidades deben realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a las reglas de operación anteriormente mencionadas, esto tiene la finalidad de comprobar que la aplicación de dichos recursos cumpla con los objetivos de los programas asignados y que se ejecuten en las actividades previstas.



Con respecto a los **donativos**, los Poderes Legislativo y Judicial, así como las dependencias y entidades, pueden otorgarlos, siempre que realicen lo establecido en el artículo 80 de la LFPRH:



Contar con recursos aprobados por la Cámara de Diputados para dichos fines en sus respectivos presupuestos. Las dependencias, así como las entidades que reciben las transferencias, no pueden incrementar la asignación original aprobada en sus presupuestos para este rubro.

El otorgamiento del donativo debe ser autorizado en forma indelegable por el titular del respectivo ejecutor de gasto; en el caso de las entidades, adicionalmente por el órgano de gobierno. En todos los casos, los donativos son considerados como proporcionados por la Federación.

Los otorgantes deberán solicitar a los donatarios que, además de ser asociaciones no lucrativas, demuestren estar al corriente con sus obligaciones fiscales y que sus principales ingresos no provengan del Presupuesto de Egresos (salvo los casos que se permitan expresamente las leyes). Los beneficiarios del donativo deben presentar un proyecto que justifique la utilidad social de las actividades a financiar con el monto del donativo.

Se debe corroborar que los donatarios no se encuentren integrados en algún otro padrón de beneficiarios de programas a cargo del Gobierno Federal y que tampoco estén vinculados a asociaciones religiosas ni a partidos políticos, salvo los casos que permitan las leyes.

Los informes trimestrales deben incluir las erogaciones con cargo a la partida de gasto correspondiente, así como el nombre o razón social, montos brindados a los beneficiarios y fines específicos para los que fueron otorgados los donativos, siempre observando que éstos no pueden otorgarse a instituciones con antecedentes de irregularidades en su funcionamiento y/o sujetas a procesos legales. Los ejecutores de gasto que pretenden otorgar donaciones en especie deben sujetarse a la Ley General de Bienes Nacionales.

Figura 6.10 Elementos para el otorgamiento de donativos. Fuente: Adaptación del artículo 80 de la LFPRH

A diferencia de los programas federales que se manejan a través de subsidios y a los cuales aplican reglas de operación, los donativos son más laxos en cuanto a su asignación, formalización y comprobación en la ejecución de los recursos.

De acuerdo al artículo 183 A del reglamento de la LFPRH, el proyecto que presenta el beneficiario y que justifica la utilidad social del donativo, debe incluir los siguientes elementos:

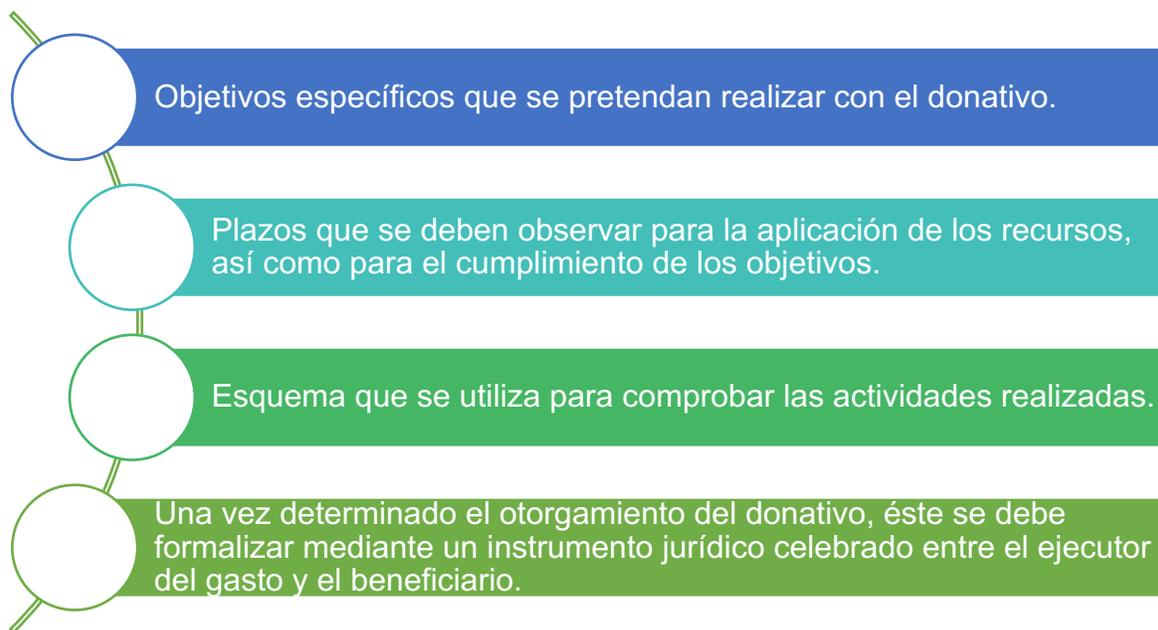


Figura 6.11 Requisitos del proyecto de donación. Fuente: Adaptación del art., 183 A de la LFPRH.

Conforme al artículo 183 B del reglamento de la LFPRH, el instrumento jurídico mencionado en la imagen anterior debe especificar los siguientes acuerdos a manera de obligación por parte de los beneficiados:

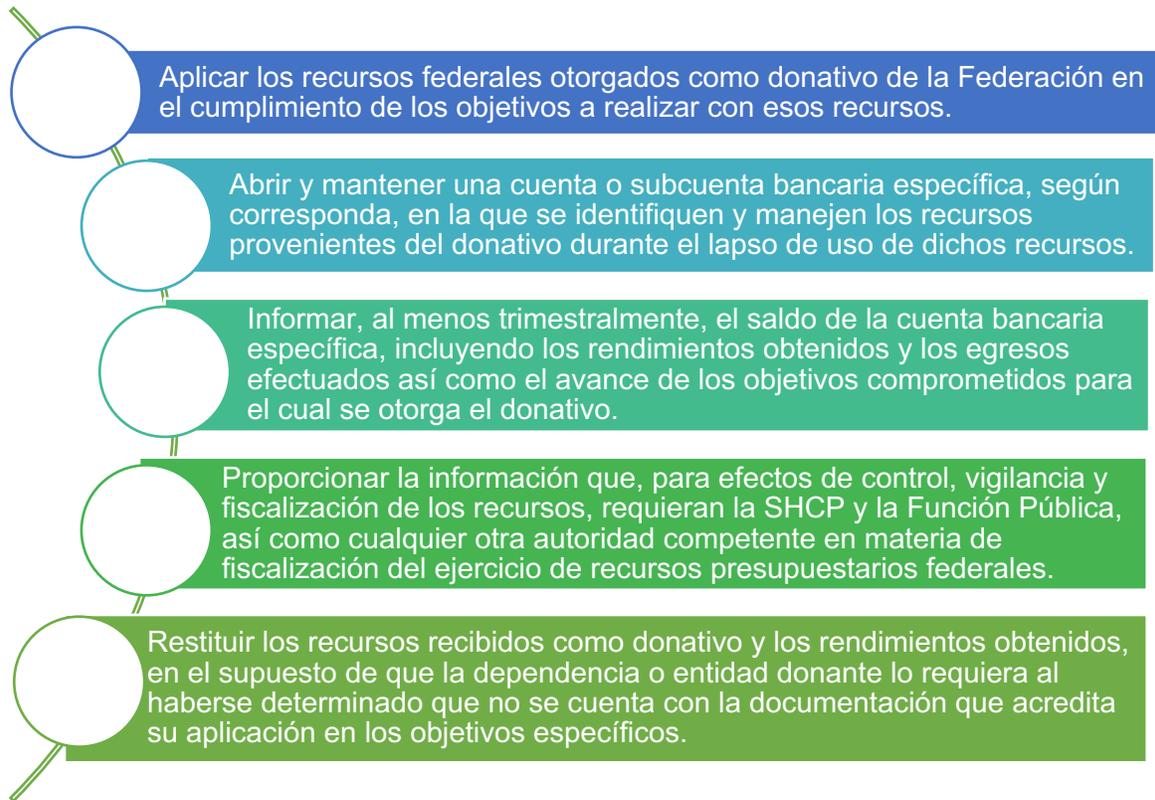


Figura 6.12 Obligaciones a cumplir por los beneficiarios. Fuente: Adaptación del art., 183 B de la LFPRH

Por último, y para dar cumplimiento al criterio de transparencia conforme lo marca la normativa aplicable en la materia (y que se revisará en la siguiente unidad), las dependencias y entidades deben hacer pública a través de sus respectivas páginas de internet, la relación de los beneficiarios de los donativos, los montos otorgados y las actividades a las cuales se destinaron.

A la luz de la información de este apartado, podemos observar que gracias a la LFPRH se prevén importantes medidas de protección a los recursos federales que se otorgan para apoyar a programas de beneficio social; sin la LFPRH, no habría claridad en los aspectos que deben observarse tanto por parte de los donatarios como de los beneficiados a fin de hacer un uso racionalizado de los recursos a partir de la austeridad, la disciplina presupuestaria y control de gasto correcto.



6.4. Contabilidad Gubernamental

El ordenamiento jurídico que rige la contabilidad gubernamental, la emisión de información financiera y que tiene el propósito de lograr una adecuada armonización (que detallaremos más adelante), es la Ley General de Contabilidad Gubernamental (en adelante LGCG). Esta ley es de observación obligatoria para los *entes públicos*, es decir, para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación; los estados y la Ciudad de México; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político - administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal (federales, estatales o municipales) y los órganos autónomos federales y estatales.

La LGCG define en el artículo 4º lo que debe entenderse por contabilidad gubernamental:

Técnica que sustenta los sistemas de contabilidad gubernamental y que se utiliza para el registro de las transacciones que llevan a cabo los entes públicos, expresados en términos monetarios, captando los diversos eventos económicos identificables y cuantificables que afectan los bienes e inversiones, las obligaciones y pasivos, así como el propio patrimonio, con el fin de generar información financiera que facilite la toma de decisiones y un apoyo confiable en la administración de los recursos públicos.

En otras palabras y como lo señala el artículo 2º de la misma LGCG, la contabilidad gubernamental facilita el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuye a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.



Ahora bien, uno de los retos de la contabilidad gubernamental es homogeneizar la información de la contabilidad de los entes públicos, que sea factible de ser comparada y analizada bajo criterios comunes y que esto facilite tanto el escrutinio público como las tareas de fiscalización. Por ello es que la armonización es el vértice de la LGCG, la cual consiste en:

La revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas.

El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) es el órgano que, como su nombre lo indica, realiza las funciones rectoras de armonización de acuerdo al artículo 6° de la LGCG, que, en palabras de dicho artículo, el CONAC “es el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos”.

Parte fundamental de la contabilidad del gobierno es el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) que está integrado de la siguiente manera, según se indica en el artículo 18 de la LGCG:

Por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad económica, modifican la situación patrimonial del gobierno y de las finanzas públicas.



Con base en sus componentes, el SCG genera estados financieros, confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables, los cuales son expresados en términos monetarios.

Para el CONAC y de acuerdo al Manual de Contabilidad Gubernamental (2012:11)⁸⁰, el SCG tiene como objetivos:

- 1** Facilitar la toma de decisiones con información veraz, oportuna y confiable, tendiente a optimizar el manejo de los recursos.
- 2** Emitir, integrar y/o consolidar los estados financieros, así como producir reportes de todas las operaciones de la Administración Pública.
- 3** Permitir la adopción de políticas para el manejo eficiente del gasto, orientado al cumplimiento de los fines y objetivos del ente público.
- 4** Registrar de manera automática, armónica, delimitada, específica y en tiempo real las operaciones contables y presupuestarias propiciando así el registro único, simultáneo y homogéneo.
- 5** Atender requerimientos de información de los usuarios en general sobre las finanzas públicas.
- 6** Facilitar el reconocimiento, registro, seguimiento, evaluación y fiscalización de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos, así como su extinción.
- 7** Dar soporte técnico-documental a los registros financieros para su seguimiento, evaluación y fiscalización.
- 8** Permitir una efectiva transparencia en la rendición de cuentas.

Figura 6.13 Objetivos del SCG. Fuente: Adaptado del *Manual de contabilidad gubernamental* (2012: 11) ⁸¹

⁸⁰ Puedes revisar el Manual en el siguiente link <http://bit.ly/2ebVOUJ> Recuerda que debes evitar descargar el documento completo pues eso infringe los derechos de autor.

⁸¹ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u6_fig6.13.jpg



Debido a la relevancia que tiene el SCG para la contabilidad gubernamental, el CONAC, basado en el *Manual de contabilidad gubernamental* (2012: 18-19), describe de manera enunciativa la estructura con la que debe contar, a saber:

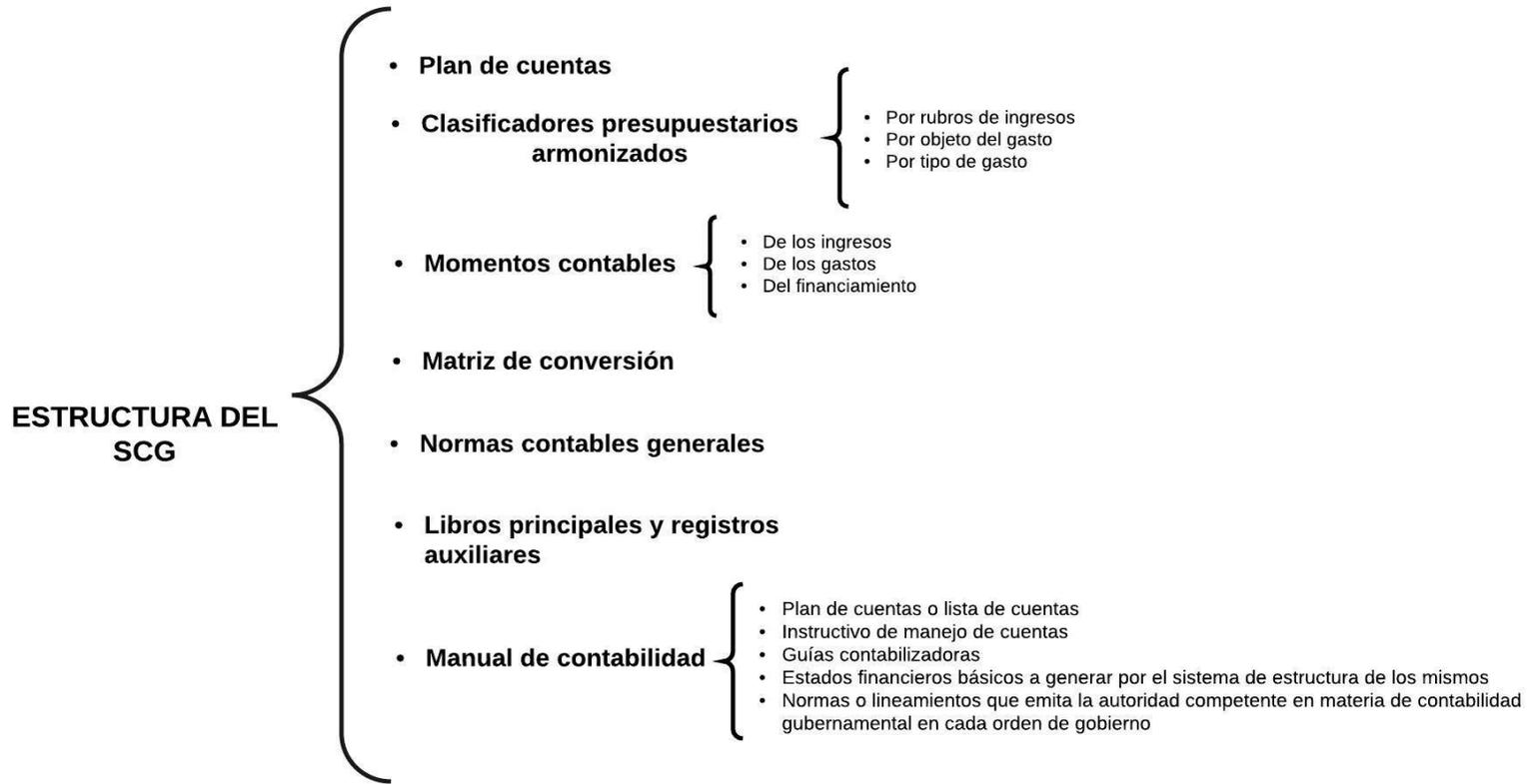


Figura 6.14 Estructura del SCG. Fuente: Adaptado del Manual de Contabilidad Gubernamental (2012: 18-19) ⁸²

⁸² Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u6_fig6.14.jpg



Con base en la contabilidad gubernamental, se determina la valuación del patrimonio del Estado y su expresión en los estados financieros, según se estipula en el artículo 3° de la LGCG.

Como podemos notar, la LGCG permite mantener la armonización de la información financiera y la contabilidad gubernamental tocante a los entes públicos, además facilita la fiscalización de activos, pasivos, ingresos y gastos; para llevar a cabo lo anterior y cumplir con los objetivos que tiene asignados, la *contabilidad gubernamental* debe guiarse a partir de los dos principales pilares que coadyuvan a mantener la estructura necesaria dentro de esta logística, a saber, la valuación del patrimonio del Estado y la integración de estados financieros, los cuales revisaremos en los siguientes subtemas.

6.4.1 Valuación del patrimonio del Estado

De acuerdo al *Manual de contabilidad gubernamental* elaborado por el CONAC, se entiende por *valuación*: todo evento que afecta económicamente al ente público, debiendo ser cuantificado en términos monetarios, registrándose el costo histórico o al valor económico más objetivo (2012: 17).

Conforme el artículo 23 de la LGCG, los entes públicos deben registrar en su contabilidad los siguientes bienes:

- 1) Inmuebles: los destinados a un servicio público; excepto los considerados como monumentos arqueológicos, artísticos o históricos.
- 2) Muebles: mobiliario y equipo, incluido el de cómputo, vehículos y demás bienes muebles al servicio de los entes públicos.
- 3) Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que el CONAC determina que deben registrarse.



El registro contable de los bienes inmuebles y muebles de los entes públicos, debe realizarse en cuentas específicas del activo; lo que los convierte en patrimonio material del Estado.

6.4.2 Integración de estados financieros

De una manera general, los estados financieros son todos los datos que permitan la adecuada interpretación de la situación presupuestaria, contable y económica, de los entes públicos. De acuerdo a la LGCG, los datos para la integración de los estados financieros varían para la federación, para las entidades federativas y para los municipios y delegaciones del Gobierno del Distrito Federal. Veamos ahora qué tipo de información genera cada orden de gobierno.

Orden federal

La LGCG establece, en el artículo 46, que los sistemas contables de las dependencias del poder Ejecutivo, los poderes Legislativo y Judicial, así como las entidades y los órganos autónomos, deben generar de forma periódica los estados y la información financiera siguiente:

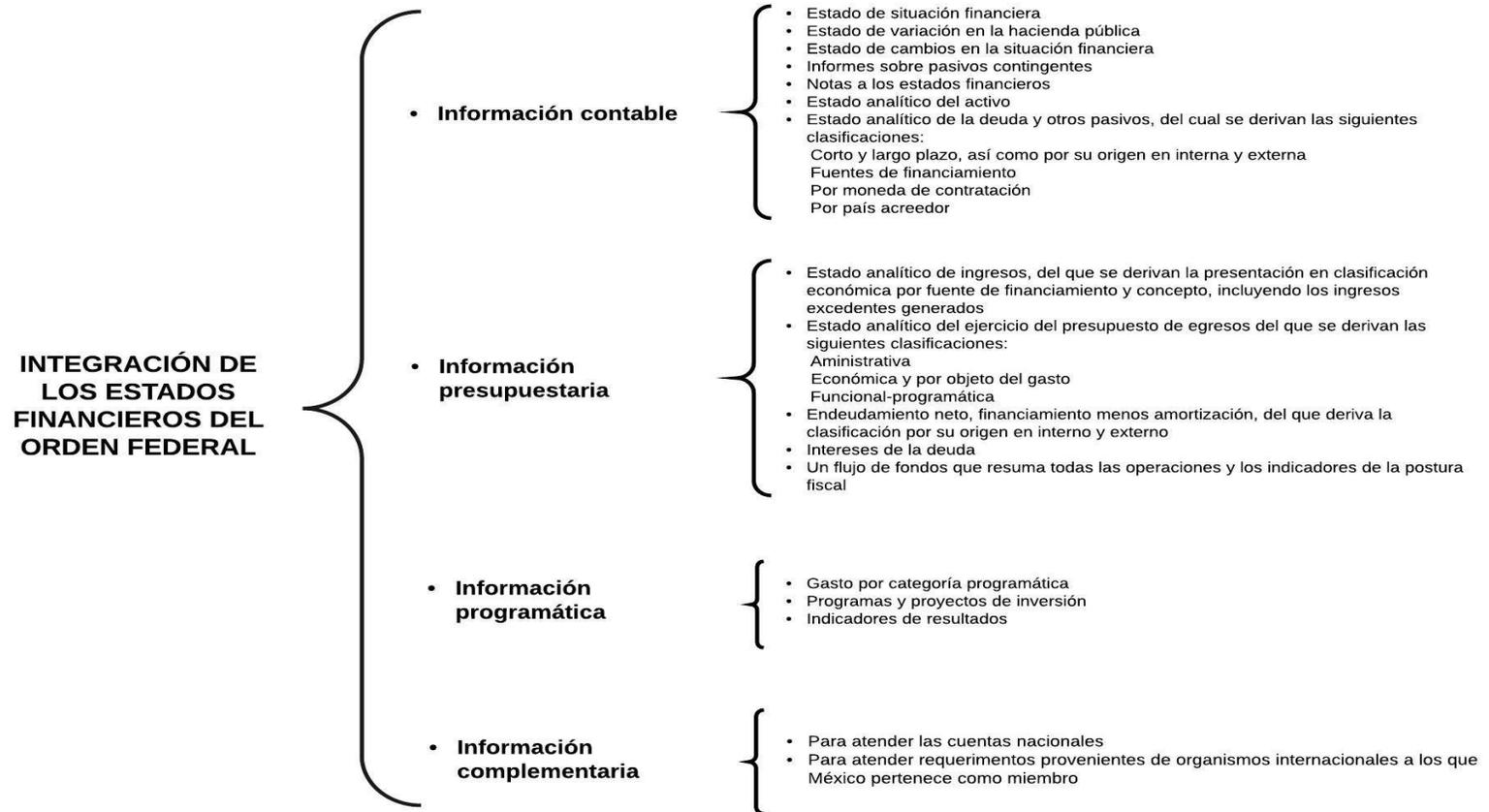


Figura 6.15 Información financiera del orden federal. Fuente: artículo 46 de la LGCG ⁸³

⁸³ Puedes descargar la imagen en el siguiente link <http://bit.ly/2eNaQ9Q>

Orden estatal

Los sistemas contables de los estados de la República deben producir, en la medida de lo posible, la misma información que la Federación, con excepción de la información contable de la deuda y otros pasivos. Para sufragar este renglón, el artículo 47 de la LGCG establece que los estados lo deben desagregar de la siguiente forma:

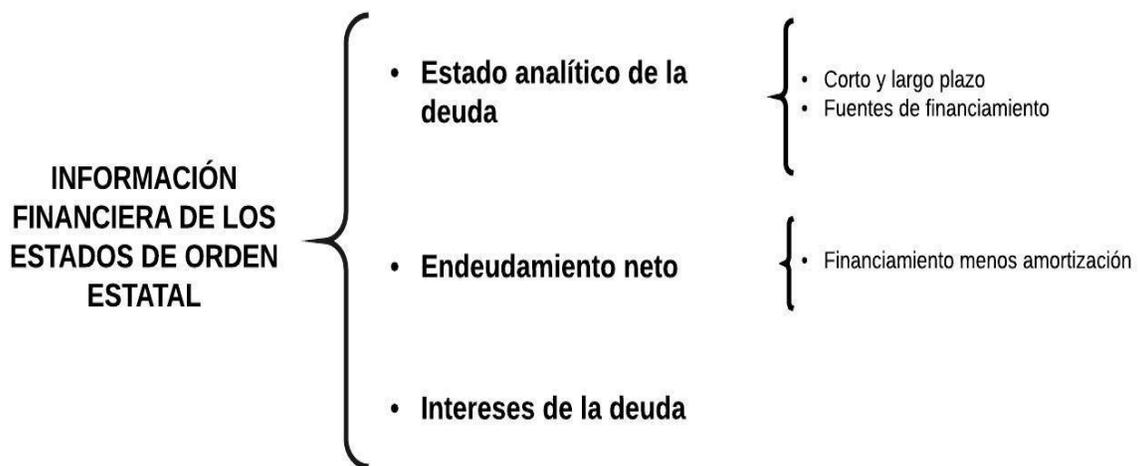


Figura 6.16 Información financiera del orden estatal. Fuente: Artículo 47 de la LGCG ⁸⁴

⁸⁴ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u6_fig6.16.jpg

Orden local: Municipios y Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal

Para el caso de los ayuntamientos de los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, sus sistemas contables deben generar los estados y la información financiera siguiente, como mínimo, según artículo 48 de la LGCG:

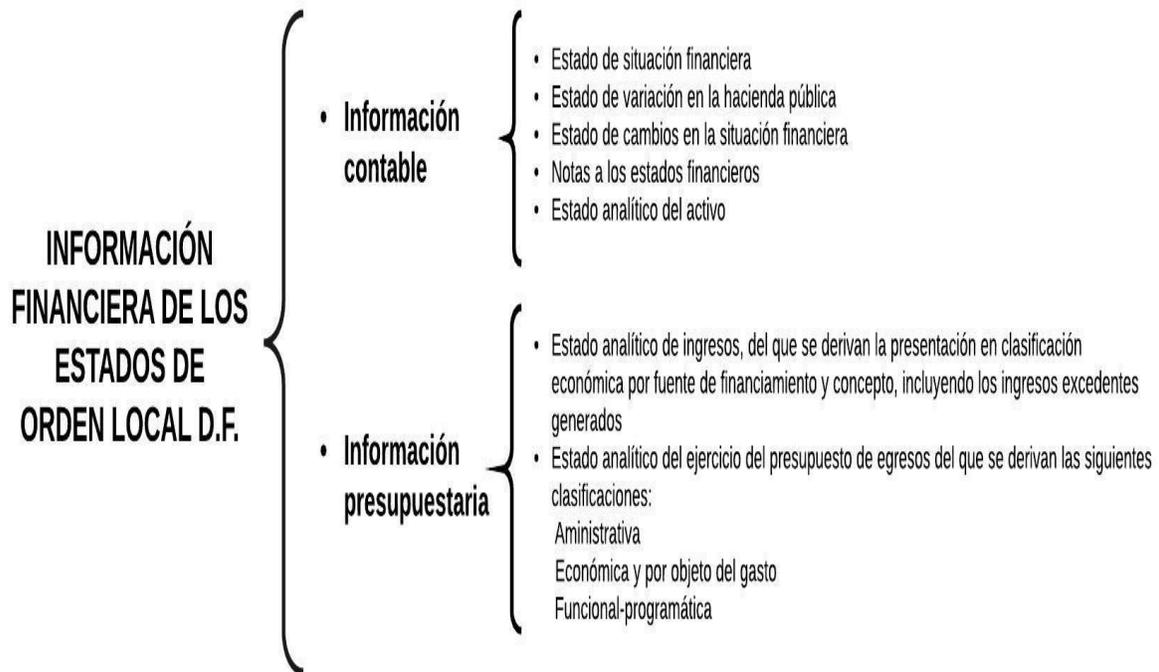


Figura 6.17 Información financiera D.F. Fuente: Artículo 48 de la LGCG ⁸⁵

⁸⁵ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u6_fig.6.17.jpg

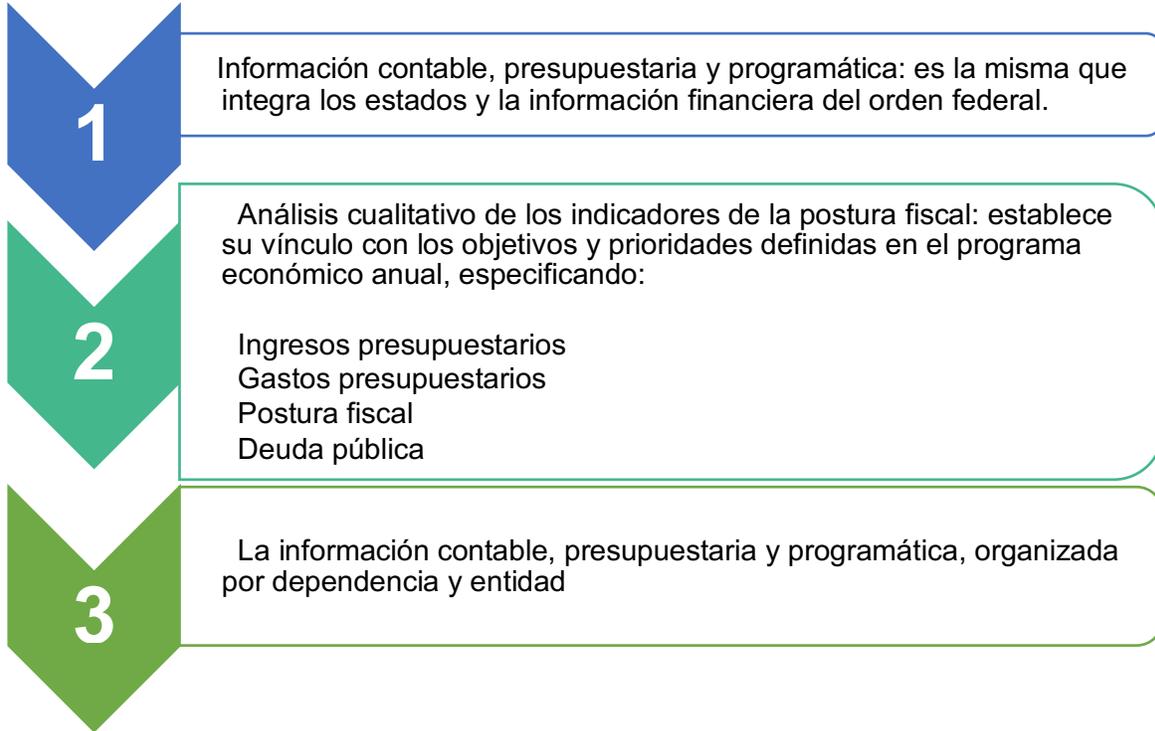


Contar con la estructura logística que, a cada entidad corresponde, así como la información que debe contener con respecto a la integración de los estados financieros, permitirá la adecuada comprensión y análisis de la situación financiera en la que se encuentran. Como observamos, lo anterior obedece al debido cumplimiento de las entidades públicas, sin embargo, es importante tomar en cuenta que, para complementar todo este ejercicio, se debe echar mano de la cuenta pública, que explicaremos a continuación.

Por último, cabe mencionar que la Cuenta Pública, por ley, es lo equivalente al informe de gobierno, el cual, permite verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales para evaluar los resultados de la gestión financiera. La cuenta pública es entregada a la Cámara de Diputados y revisada por la Auditoría Superior de la Federación. Debido a lo anterior, la revisión en esta unidad acerca del ciclo presupuestario no está completo sin tocar este tema

Orden federal y estatal

La Cuenta Pública del gobierno federal y la de los gobiernos estatales, debe contener la siguiente información mínima, como lo establece el artículo 53 de la LGCG:



Orden local: Municipios y Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal

La Cuenta Pública de los ayuntamientos de los municipios y la de los órganos político- administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, es la misma que integran sus estados e información financiera.

- **Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal:**

Establece su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en el programa económico anual, especificando:

- ✓ Ingresos presupuestarios
- ✓ Gastos presupuestarios
- ✓ Postura fiscal
- ✓ Deuda pública



Por otro lado, y como parte de las acciones de evaluación de resultados de la gestión financiera, la revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la cual se apoya en una entidad con autonomía técnica y de gestión conocida como Auditoría Superior de la Federación (ASF), con la facultad, entre otras, de revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública al término de cada ejercicio fiscal.

De acuerdo al artículo 12 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (en adelante LFRCF), la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto:

1. Evaluar los resultados de la gestión financiera.
2. Comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto, se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos.
3. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
4. Determinar las responsabilidades a que haya lugar, así como la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes.



Ciclo presupuestario

A lo largo de la Unidad se han tratado las primeras etapas que componen el ciclo presupuestario, Presupuesto Ciudadano 2014:19-21) recordemos:



De manera sucinta, se describirán las tres etapas restantes del ciclo (Presupuesto Ciudadano (2014: 19-21):

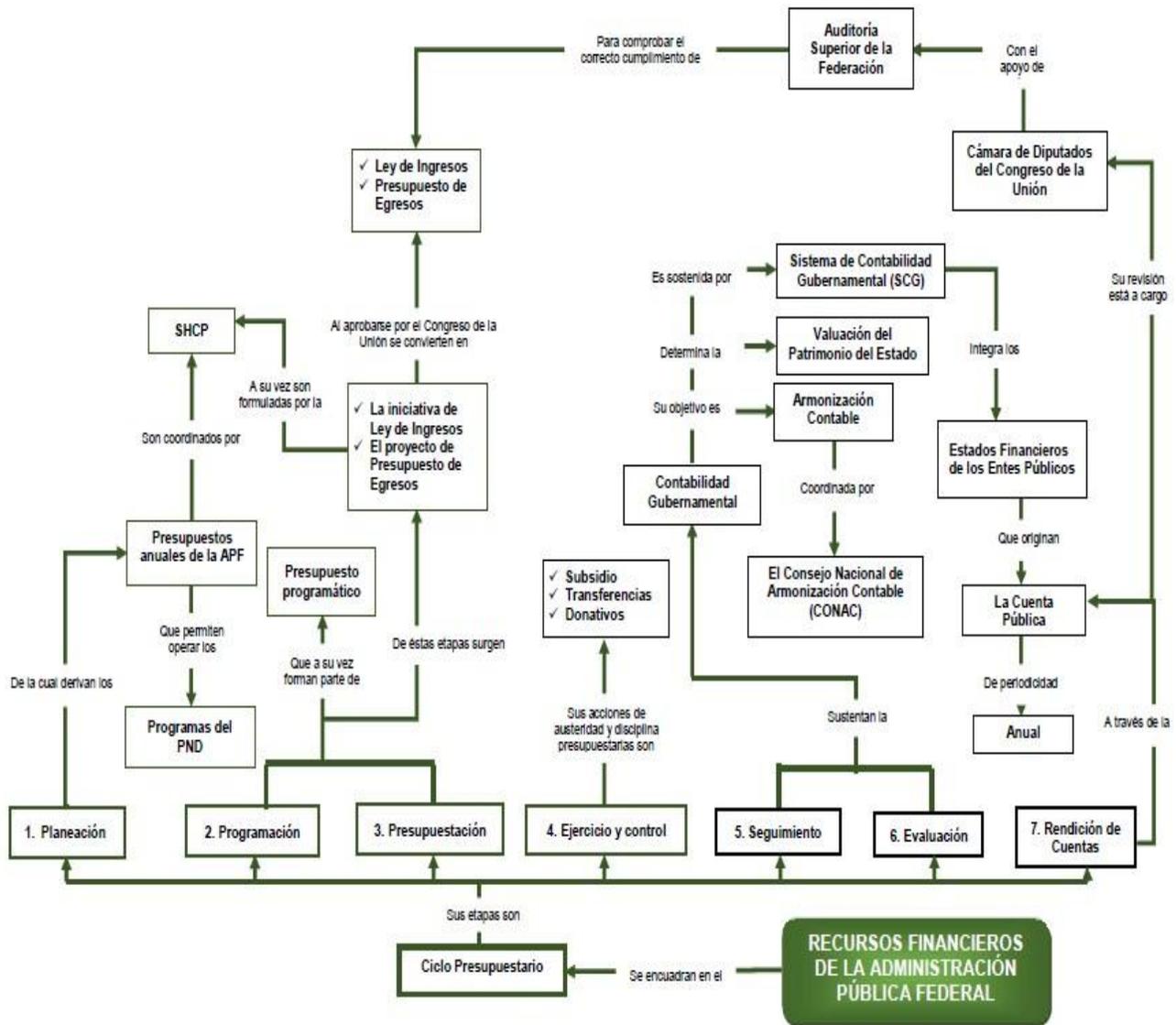


En suma, con la evaluación y la rendición de cuentas estamos completando no solo el ciclo presupuestario desde el punto de vista de la administración de los recursos financieros, sino que también hemos aprendido que la Cuenta Pública es un potente instrumento de rendición de cuentas que sirve para analizar, evaluar y corregir de



forma periódica (anual) las deficiencias en el manejo y aplicación de los recursos financieros y aplicar sanciones en caso de comprobarse un mal ejercicio de los mismos por parte de los entes públicos.

RESUMEN



Elaboró: J. Balula y M. Michel. (2016) ⁸⁶.

⁸⁶ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u6_resumen.jpg



BIBLIOGRAFÍA DE LA UNIDAD



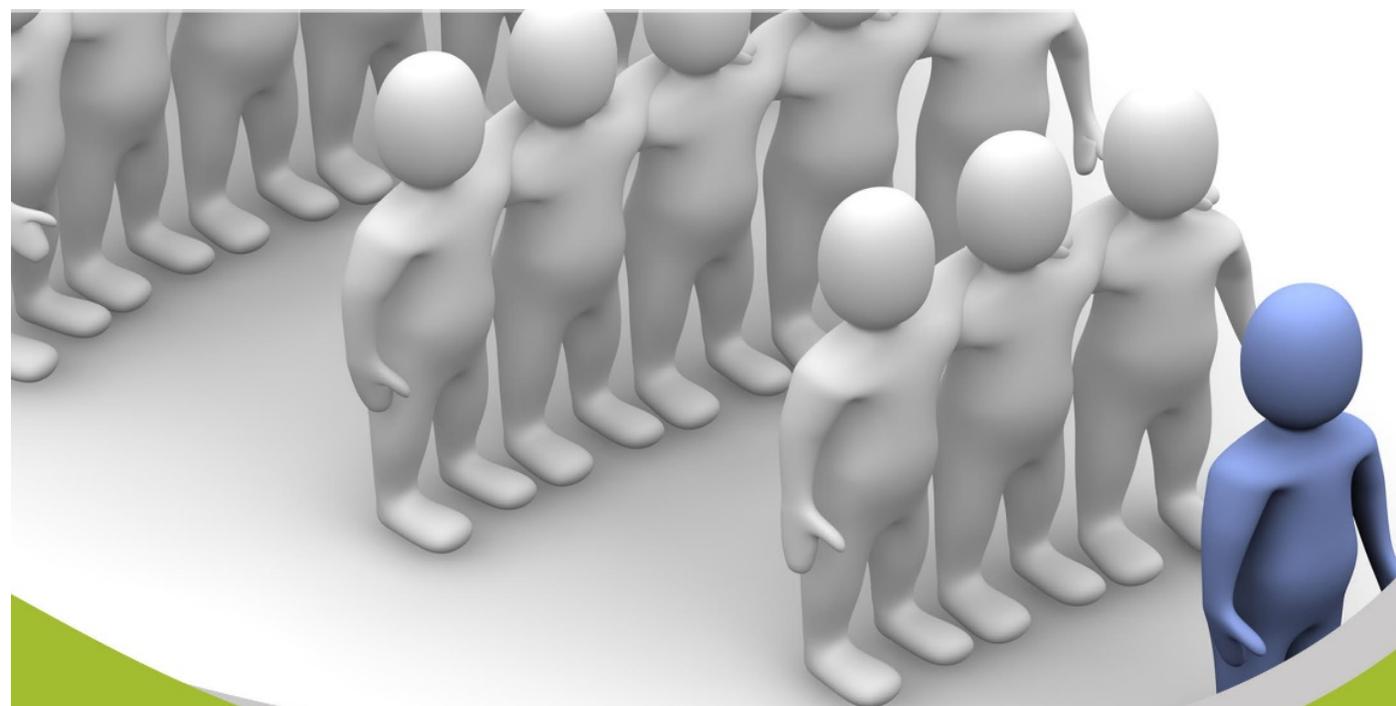
BIBLIOGRAFÍA SUGERIDA

Autor	Capítulo	Páginas
Pichardo (1984). Vol. II.	Conceptos básicos de programación y presupuesto	56-61



UNIDAD 7

EL CONTROL Y LA FISCALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA





OBJETIVO ESPECÍFICO

Señalar los lineamientos que rigen los procesos de control y fiscalización en la administración pública e identificar algunas situaciones propias del sector.

TEMARIO DETALLADO

(10 Horas)

7. El Control y la Fiscalización en la Administración Pública
7.1 Auditoría al desempeño en México como base del control y la fiscalización
7.2 Políticas y acciones en materia de transparencia en la administración pública
7.3 Principios que rigen la función del servidor público en México
7.3.1 Principios de los servidores públicos
7.3.2 Obligaciones de los servidores públicos
7.4 Quejas o denuncias y sanciones del servicio público
7.4.1 Sanciones por responsabilidades administrativas
7.4.2 Sanciones por responsabilidades políticas
7.4.3 Sanciones por responsabilidades penales
7.4.4 Sanciones por responsabilidades patrimoniales
7.5 Autoridades competentes en la aplicación de sanciones en el servicio público
7.5.1 Para las sanciones por responsabilidades administrativas
7.5.2 Para las sanciones por responsabilidades políticas
7.5.3 Para las sanciones por responsabilidades penales



7.5.4 Para las sanciones por responsabilidades patrimoniales

7.6 Registro patrimonial de los servidores públicos

7.7 Acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público



INTRODUCCIÓN

En esta séptima y última Unidad se abordan algunos temas vinculados al control y fiscalización de las actividades gubernamentales, así como las responsabilidades de los servidores públicos en su cargo o función, lo anterior como parte de la *rendición de cuentas* que realiza el gobierno y sus empleados ante la sociedad.

El primer apartado está dedicado a estudiar someramente los distintos tipos de auditoría que realiza la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación, enfatizando en la auditoría al desempeño, por tratarse de aquella que fiscaliza el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas federales gubernamentales. En el segundo apartado, se abordan las distintas acciones a las que está obligado el gobierno en materia de transparencia y el derecho de acceso a la información que tiene la sociedad sobre algunas actividades y funciones estatales.

Los servidores públicos, que son los que dinamizan y hacen operar la administración pública, están obligados a desempeñarse en sus cargos conforme una serie de principios constitucionales con el propósito de observar el bien común de la población. Dichos principios, que rigen la actuación de los servidores públicos, es tema del tercer apartado. Las quejas y denuncias, así como las sanciones que reciben por sus responsabilidades administrativas, son abordadas en el cuarto apartado. Y debido a que los servidores públicos no solo están sujetos a ese tipo de responsabilidades, se consideran también otros tipos de sanciones por responsabilidades políticas, penales y patrimoniales. Los delitos o faltas cometidas por los servidores públicos son ejecutadas por distintas autoridades y expuestos a disímiles mecanismos para determinar su culpabilidad, lo anterior es temática del quinto apartado.



El registro patrimonial de los servidores públicos es una obligación prevista por ley y es una responsabilidad administrativa; en el sexto apartado se aborda en qué consiste éste registro, cuántos tipos de declaración prevé la ley, las sanciones cuando no se cumple con oportunidad y veracidad, así como los servidores públicos obligados a observar esa responsabilidad. Por último, en el séptimo apartado se describen algunas acciones que implementa el gobierno federal para que los servidores públicos se conduzcan de manera ética en el desempeño de sus funciones.





7.1. Auditoría al desempeño en México como base del control y la fiscalización

Antes de comenzar el tema, es preciso recordar que, como se vio al final de la unidad anterior, la Cuenta Pública que formula de manera anual la SHCP, es parte de la etapa de Rendición de Cuentas del ciclo presupuestario; y la entidad encargada de revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), es decir, Cuenta Pública y la ASF, van completamente ligadas a manera de argumentar y justificar la ejecución del gasto del presupuesto anual. Pues bien, evocar la información anterior es importante pues la *auditoría* al desempeño es una actividad que compete por ley a ésta entidad.

La acción de auditar implica *fiscalizar*, y éste último término significa *revisar*, *vigilar*. Para Adam y Becerril (2003: 15-18), la fiscalización “es la acción por la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley (...), se lleva a cabo en tres niveles” a saber:

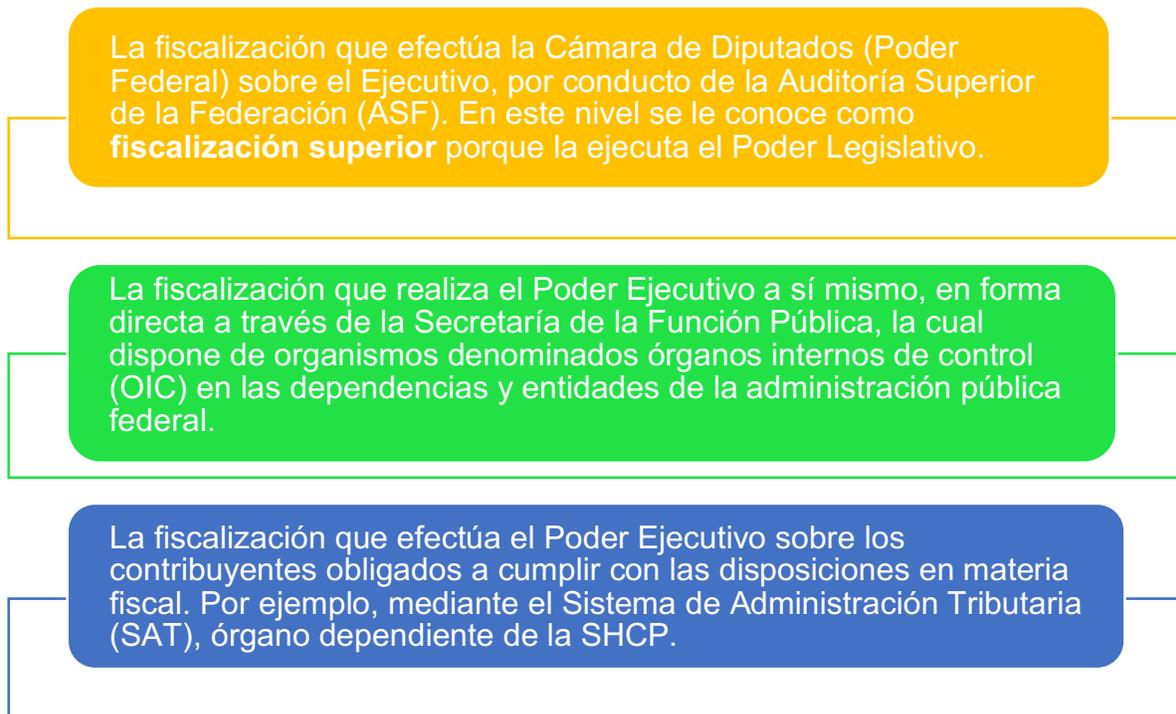


Figura 7.1 Niveles de fiscalización. Fuente: Adaptación de Adam y Becerril: 2003: 15-18.

Hablando específicamente de la fiscalización superior, es decir, la correspondiente a la ejecutada por la Cámara de Diputados sobre el Ejecutivo (con el apoyo de la ASF), podemos decir que se justifica tomando en cuenta que los diputados son los responsables de aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación como representantes de los ciudadanos; además, cuentan con la facultad de revisar el destino de los recursos aprobados una vez que éstos han sido ejercidos, pues otra de sus funciones es vigilar que se hayan ocupado con base en los principios de legalidad, honradez, eficiencia, eficacia y economía (Adam y Becerril, 2008:111).

A nivel de Cámara de Diputados, la fiscalización opera conforme los criterios de anualidad y posteridad. El primero se refiere a que la ASF sólo audita asuntos de un año o ejercicio fiscal específico (1º enero al 31 diciembre del año en curso); el segundo criterio implica que la revisión aplica exclusivamente a recursos ejercidos durante un año fiscal.



La fiscalización de la Cuenta Pública tiene como propósitos, de acuerdo al artículo 12 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (en adelante LFRCF):

1. Evaluar los resultados de la gestión financiera
2. Comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos
3. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas
4. Determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes

Para dar cumplimiento a tales propósitos, la fiscalización superior a cargo de la ASF realiza, en términos generales, los siguientes tipos de auditoría:

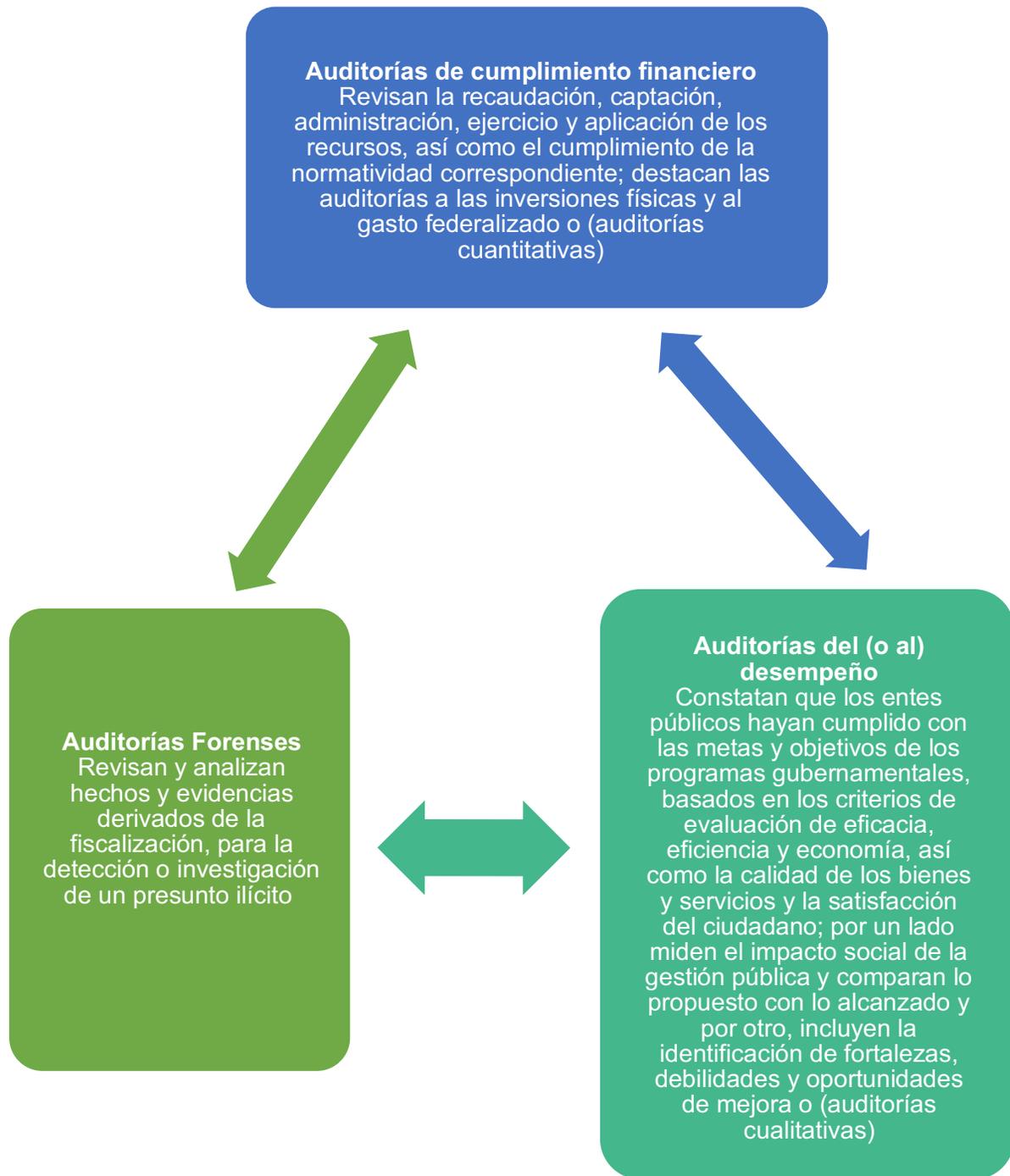


Figura 7.2 Tipos de auditoría. Fuente: Art. 12 de la LFRFC



Como ya se mencionó, las auditorías al desempeño buscan revisar que los organismos públicos cumplan con las responsabilidades que tienen asignadas, para ello, en referencia a las atribuciones de la ASF sobre la fiscalización de la Cuenta Pública, el fundamento legal de las auditorías del desempeño se localiza en las fracciones IV y XIV del artículo 15 de la LFRCF, en el cual se determinan los objetivos, premisas, metas y tipos de auditorías al desempeño. Para revisar la información de dicho artículo, observa la siguiente infografía:

En suma, la fiscalización cumple con la función de revisar cuantitativa y cualitativamente el uso correcto de los recursos públicos, que presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados a través de la Cuenta Pública, para que esta sea auditada por la ASF.



Fuente: Adaptado del 15 de la LFRCF ⁸⁷

⁸⁷ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u7_infograf%C3%ADa.jpg

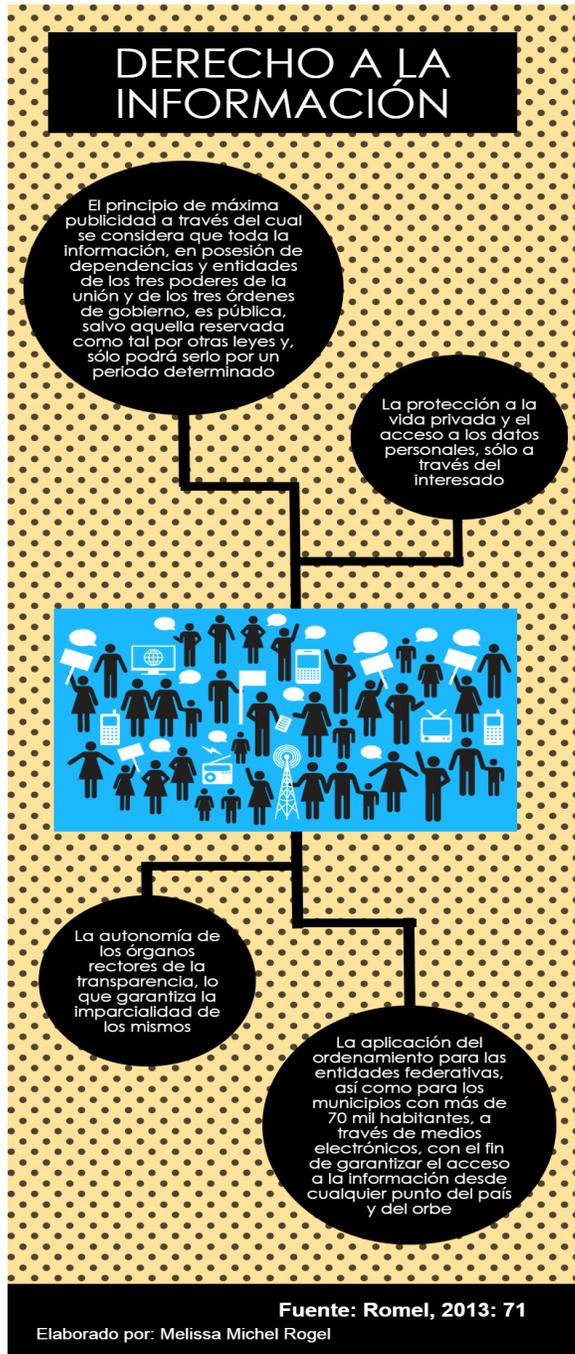


7.2. Políticas y acciones en materia de transparencia en la administración pública

La palabra *transparencia* significa calidad de aquello que puede aparecer de un lado o de otro, es lo que está visible, lo que aparece a luz o lo que deja pasar la luz; por otro lado, ésta misma palabra, transparencia, tiene por antónimos lo que es opaco, oscuro, turbio, velado, lo que no aparece a luz o lo que no deja pasar la luz. En los asuntos de gobierno, la transparencia tiene como base el derecho de acceso a la información que tenemos los ciudadanos, es decir, conocer cómo actúa el gobierno en las funciones que le han sido asignadas, lo que es igual a una rendición de cuentas.

Retomando la información del párrafo anterior y recordando que la transparencia es lo que está visible, se traduce que un gobierno transparente es un gobierno que deja pasar la luz, es decir, un gobierno abierto y en consecuencia un gobierno democrático.

La apertura en los asuntos gubernamentales tiene una historia corta en México. Ésta empezó en 1977, a iniciativa del gobierno de José López Portillo, cuando el Estado garantizaría el derecho a la información. Sin embargo, fue hasta el año 2007 cuando este derecho logra fortalecerse al adicionarse el artículo 6º constitucional. Dicho artículo estipula, en términos generales, lo siguiente (Rommel, 2013:71):



Fuente: Adaptado de Romel: 2013:17⁸⁸.

⁸⁸ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u7_infograf%C3%ADa2.jpg



El principio constitucional de la máxima publicidad otorga a la sociedad y a la opinión pública la oportunidad, por medio del derecho de acceso a la información gubernamental, de controlar, evaluar y auditar al gobierno en cualquiera de sus tres niveles.

Además de que existe un artículo constitucional que respalda el derecho a la información, también existen leyes que permiten dar a la transparencia un marco normativo; a continuación, explicaremos brevemente dichas leyes en los dos niveles gubernamentales.

Por un lado, a *nivel federal*, el marco que norma la transparencia en asuntos de fiscalización, es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LFTAIPG), la cual fue promulgada en junio de 2002. Dentro de su artículo 4° se establece cuáles son sus objetivos y cuáles son las instancias obligadas a cumplir con dicha ley. Observa la siguiente imagen para que conozcas el detalle de dicho artículo.

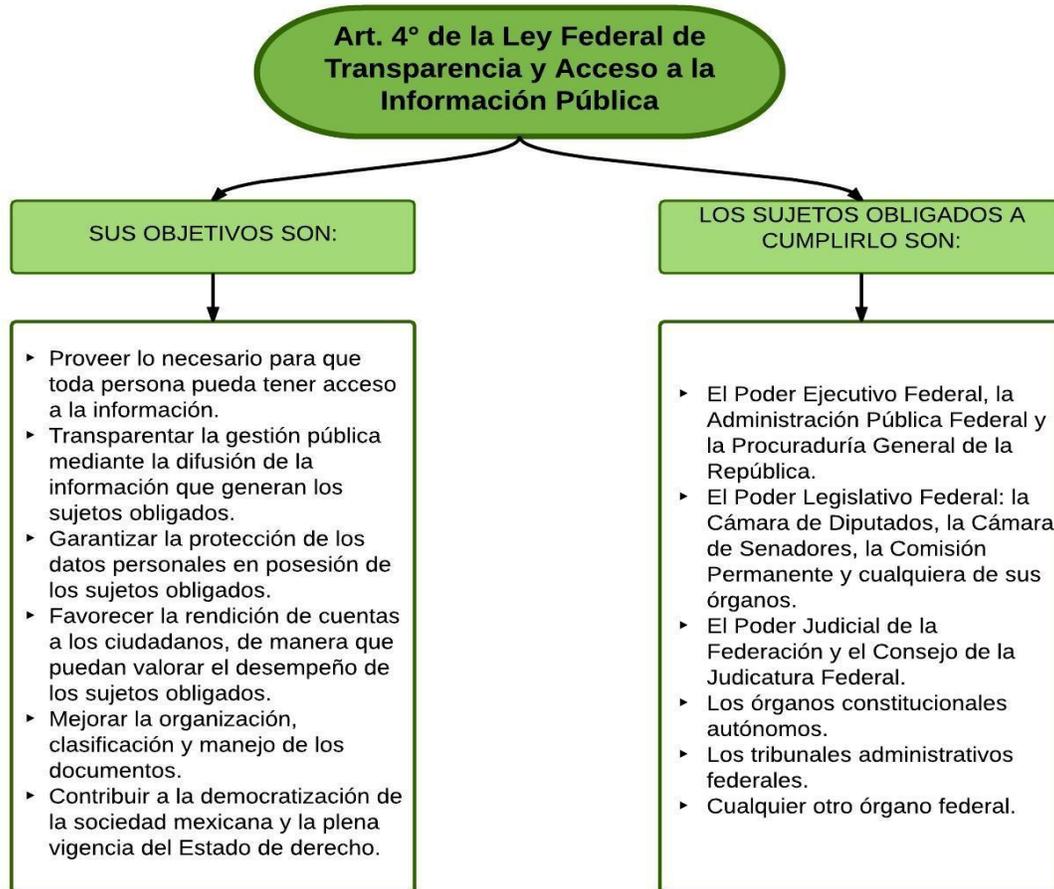


Figura 7.3 Objetivos de la LFTAIPG, sujetos obligados a cumplir. Fuente: art. 4 de la LFTAIPG ⁸⁹

Por otro lado, es importante considerar que hay información específica que debe ser publicada por las entidades gubernamentales a través de medios remotos y/o locales de comunicación electrónica, siempre cumpliendo con los atributos de calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad, salvo aquella que sea considerada confidencial. Todo lo anterior está establecido en el artículo 7° de la LFTAIPG y que podemos observar en la siguiente imagen:

⁸⁹ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u7_fig7.3.jpg



**ART. 7° LEY
DE
TRANSPARENCIA**

- Su estructura orgánica
- Las facultades de cada unidad administrativa
- El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes
- La remuneración mensual por puesto, incluyendo el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes
- El domicilio de la unidad de enlace (de transparencia), además de la dirección electrónica donde puedan recibirse las solicitudes para obtener la información
- Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos
- Los servicios que ofrecen
- Los trámites, requisitos y formatos
- La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establece el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información es proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informa sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto
- Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realizan, según corresponda, la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que corresponden
- El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establece el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación
- Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos
- Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - ▶ Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones debe señalarse el tema específico
 - ▶ El monto
 - ▶ El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato
 - ▶ Los plazos de cumplimiento de los contratos
- El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado
- Los informes que, por disposición legal, generan los sujetos obligados
- En su caso, los mecanismos de participación ciudadana
- Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Figura 7.4 Información a publicar. Fuente: Art. 7 de la LFTAIPG ⁹⁰.

⁹⁰ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u7_fig7.4.jpg



Sin embargo, aunque existan los principios constitucionales y marcos normativos que sustentan el derecho de acceso a la información y las obligaciones que deben cumplir las instituciones, en 2003 se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, mejor conocido actualmente como IFAI, esto con base en la LFTAIPG y como garante del derecho de acceso a la información gubernamental que ya se ha explicado anteriormente. En 2010 se aprueba la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, por lo que el IFAI amplía sus facultades y responsabilidades, lo que conlleva (entre otras cosas), a que se modifique su nombre por el de Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

El IFAI es un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, integrado por cinco comisionados, nombrados por el titular del Ejecutivo Federal (que pueden ser objetados por la Cámara de Senadores); cada comisionado perdura en su cargo un lapso de siete años sin posibilidad a periodos adicionales. Cabe mencionar que uno de los cinco comisionados, electo por los propios comisionados, es quien preside el IFAI por un periodo de dos años y con derecho a uno más.

Por mandato constitucional, según la fracción VIII del artículo 6º, el IFAI debe regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. Dicho Instituto, tiene tres importantes objetivos:

1. Garantizar el acceso a la información pública gubernamental, cuidando que ésta sea entregada al ciudadano o al requirente con veracidad, oportunidad y confiabilidad.
2. Proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades, es decir, información concerniente a una persona física identificada o identificable.
3. Promover la cultura de la transparencia y rendición de cuentas, enfatizando la importancia de la información gubernamental como bien



público, así como el ejercicio de los derechos de los gobernados en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Para dar cumplimiento al primer objetivo, el IFAI dispone de dos sistemas informáticos:

- a) Infomex Gobierno Federal: por el que se solicita información a más de 230 instituciones del Poder Ejecutivo Federal. Sistema que responde a la pregunta *¿Qué deseas preguntarle al gobierno federal?*
- b) Portal de Obligaciones de Transparencia (POT): sitio que proporciona información del gobierno federal relacionada con el directorio, contratos, informes, remuneraciones, normativa, subsidios, servicios, concesiones y permisos, conforme lo establece el artículo 7 de la LFTAIPG. Portal que responde a la pregunta *¿Qué deseas conocer de la información pública del gobierno federal?*

Un tercer elemento con el que cuenta el IFAI es el buscador denominado *Zoom*, que es una herramienta de búsqueda de solicitudes de información que se han hecho al gobierno federal, de las respuestas que se han proporcionado y de las resoluciones que el IFAI ha emitido ante las inconformidades de los ciudadanos respecto a las respuestas obtenidas.



Debido a su importancia, el tema de la transparencia es ampliamente estudiado por analistas e investigadores, quienes tienen un espacio en el IFAI el cual les permite desarrollar diversas publicaciones que sustentan, fomentan y difunden el tema a fin de promover la cultura de transparencia y rendición de cuentas, un ejemplo de ello, es la publicación de carteles en lenguas indígenas.

Por su parte, para promover la cultura de la transparencia y el derecho de acceso a la información, el gobierno federal ha hecho del tema una política pública, establecida en el *Programa para un gobierno cercano y moderno 2013-2018*⁹¹ en el cual establece, como uno de sus objetivos: fomentar la rendición de cuentas de las funciones y actividades de la administración pública federal. Para

lograr dicho objetivo, se fijaron dos estrategias con sus correspondientes líneas de



⁹¹ Si requieres profundizar en el programa, ingresa en el siguiente link <http://bit.ly/JzAOwj>



acción, las cuales puedes revisar en la siguiente infografía: **Fuente:** adaptado del Programa para un gobierno cercano y moderno 2013-2018 ⁹².

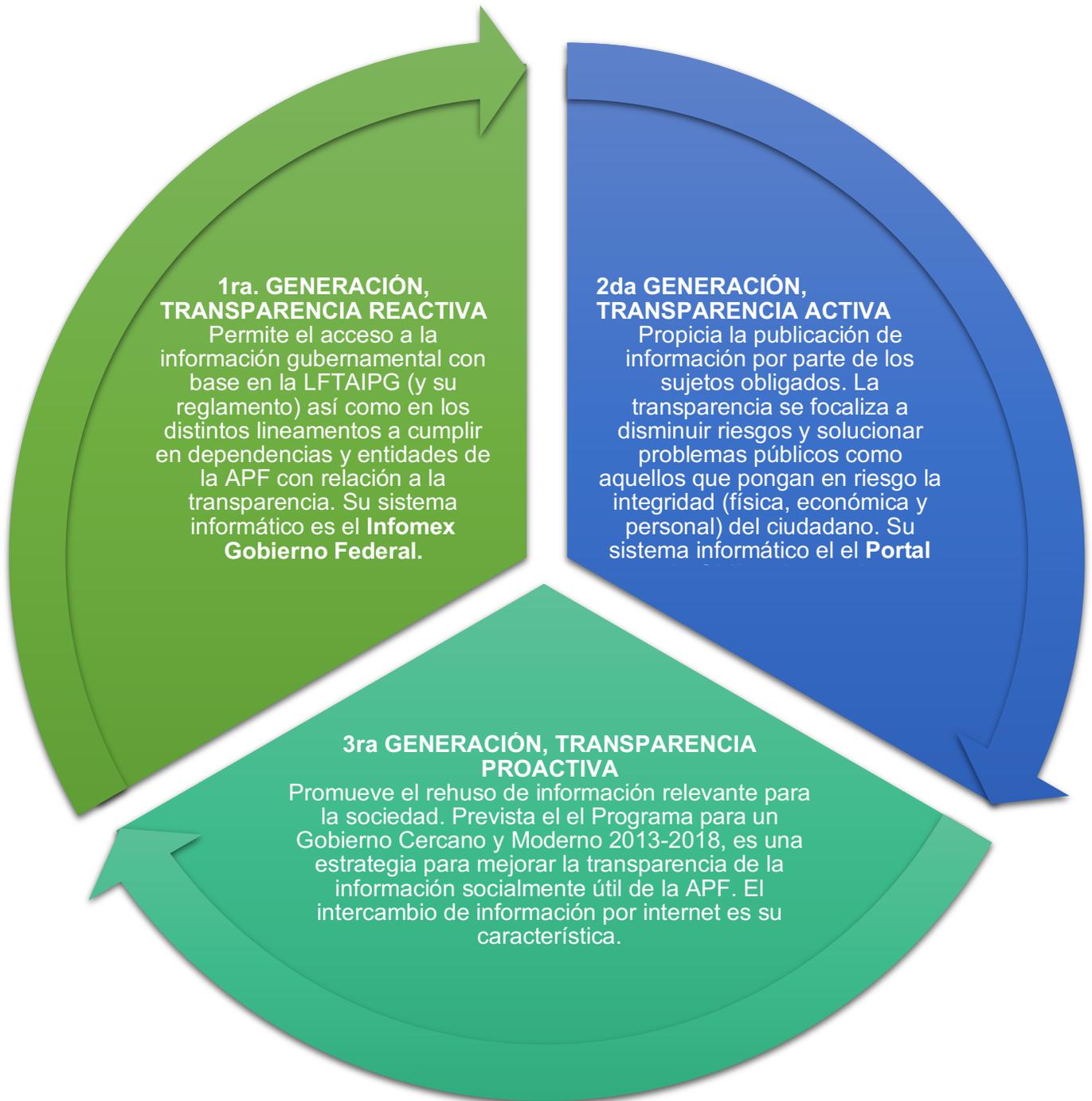
Tanto las estrategias y líneas de acción anteriormente mencionadas, así como el cumplimiento de los objetivos del *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*, deben ser monitorizados y evaluados⁹³, para ello, el PND establece el Índice de Transparencia Focalizada (ITF), el cual permite evaluar la difusión de información socialmente útil a través de los portales institucionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal. El ITF tiene realiza mediciones de manera anual y está integrada de cuatro sub-indicadores con sus respectivas ponderaciones:

- I. Operatividad (10%)
- II. Pertinencia (24%)
- III. Información comprensiva (36%)
- IV. Calidad (30%)

La transparencia, como actividad gubernamental, ha evolucionado en los últimos años, a grado tal que hoy se identifican tres generaciones:

⁹² Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imagenes/u7_infograf%C3%ADa3.jpg

⁹³ Cabe mencionar que dicha monitorización y evaluación se da para todos los programas contemplados en el PND 2013-2018 a través de una serie de indicadores.





Cabe mencionar que algunos de los beneficios o cualidades de la tercera generación de transparencia, son los siguientes:

- Agrega valor a la información
- Eleva la calidad de la información pública
- Mejora los procesos de planeación para generar una mejor información
- Eleva la calidad de la rendición de cuentas
- Promueve la participación de la población

Como podemos observar, la transparencia como un elemento de rendición de cuentas es un importante mecanismo para que los ciudadanos conozcamos qué, cómo y dónde se destinan y ejercen los recursos públicos de los programas contemplados en el PND; por otra parte, la transparencia es un derecho constitucional, previsto ampliamente en la LFTAIPG, y actualmente de dominio público a través de la máxima publicidad, esto es, todo organismo de gobierno está obligado a proporcionar la información que le sea solicitada.



7.3 Principios que rigen la función del servidor público en México

Antes de revisar los principios que rigen a los servidores públicos, es preciso saber qué se entiende por servidor público. En los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional, se establece que los servidores públicos son:

PÁRRAFO PRIMERO

Los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del D.F., y en general, toda persona que desempeña un empleo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del D.F., APF o en el D.F., así como los servidores públicos de los organismos constitucionales autónomos.

PÁRRAFO TERCERO

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, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía.



Por último, para finalizar la contextualización del concepto de servidor público, es importante mencionar que el título cuarto constitucional (relativo a las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado), decreta la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP); ambas leyes reglamentarias establecen que también las personas que manejan o aplican recursos públicos o económicos federales son servidores públicos.

En los siguientes subtemas, revisaremos cuáles son los principios que rigen el desempeño de los servidores, así como las obligaciones que deben cumplir al realizar sus actividades.

7.3.1 Principios de los servidores públicos

Para regular u observar la actuación de los servidores públicos es que el Estado contempla principios de naturaleza moral, los cuales se entienden como un conjunto de normas o reglas para orientar las acciones de las personas que desempeñan funciones de gobierno.

El artículo 113 constitucional establece que los servidores públicos deben desempeñar sus funciones, empleos, cargos o comisiones, salvaguardando los siguientes principios:

1. Legalidad
2. Honradez
3. Lealtad
4. Imparcialidad
5. Eficiencia



Tanto la LFRSP como la LFRASP, prevén en los artículos 47 y 7, respectivamente, el cumplimiento de estos principios por parte de los servidores públicos. En adelante, nos apoyaremos únicamente en la LFRASP, dado que ésta aplica, como se mencionó al inicio del tema, a los servidores públicos referidos en el párrafo 1° del artículo 108 constitucional.

7.3.2 Obligaciones de los servidores públicos

Para regular u observar la actuación de los servidores públicos es que el Estado contempla principios de naturaleza moral, los cuales se entienden como un conjunto de normas o reglas para orientar las acciones de las personas que desempeñan funciones de gobierno.

Las obligaciones de los servidores públicos, conforme el artículo 8 de la LFRASP son las que puedes observar en la siguiente imagen:



- I. Cumplir el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio; que implique ejercicio indebido de alguna función.
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia; cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos.
- III. Utilizar los recursos 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 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 del cargo bajo su responsabilidad, e impedir el 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 donde preste sus servicios,) las dudas que relacionadas con las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la LFRASP o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, con la finalidad 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. Prescindir de 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. Excusarse de intervenir, aprovechando 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, familiares y conocidos. 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 atender las instrucciones por escrito cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en dichos asuntos.
- XI. Limitarse de pedir y/o aceptar bienes (que procedan de personas físicas o morales con actividades supervisadas por el servidor público que hace la adquisición), en un precio notoriamente inferior al que se observa en el mercado ordinario para las personas mencionadas en la fracción anterior X, incluso un año después de haberse retirado del cargo.
- XII. Desempeñar su cargo sin pretender ni 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.
- XIII. Abstenerse de articular indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, 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.
- XIV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley.
- XV. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la SFP, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos .
- XVI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo.
- XVII. Denunciar por escrito ante la SFP 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 LFRASP y demás disposiciones aplicables.
- XVIII. Proporcionar en forma oportuna y veraz, la información solicitada por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. Permitir el acceso a las instalaciones y documentación que la institución considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones.
- XVIII A Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos; en caso de que decida no cumplir las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, fundándola en términos de lo dispuesto por el Apartado B, del art. 102 de la Constitución y por el artículo 46 de la Ley de la CNDH.



XVIII 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 explique 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
XVIII 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.
XVIII 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 de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
XIV.	Privarse 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 cargo.
XX.	Evitar inhibir (directa o indirectamente) 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.
XXI.	Prescindir de emplear la posición de su empleo a fin de inducir a que otro servidor público interfiera en las tareas que como consecuencia tenga un beneficio provechoso y ventajoso para sí mismo o las personas referidas en la fracción XI.
XXII.	Inhibirse de adquirir para sí mismo o las personas referidas en la fracción XI, inmuebles que puedan incrementar su valor o que mejoren sus condiciones como resultado de la realización de obras públicas que haya autorizado ventajosamente por su cargo. Aplica un año después de que el servidor se haya retirado de dicho cargo.
XXIII.	Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Fuente: Art. 8 de la LFRASP ⁹⁴.

El mismo artículo 8 de la LFRASP establece que cuando los servidores públicos incumplen en sus obligaciones, pueden recibir sanciones administrativas.

Concluimos entonces que el servidor público debe observar un conjunto de principios de conducta que guían sus acciones dentro y fuera de los organismos gubernamentales donde se desempeña. Así mismo, está obligado a dar cumplimiento a una serie de deberes que la ley le establece para un adecuado ejercicio de sus funciones. Cuando no observa dichas obligaciones, está expuesto a la denuncia y a recibir sanciones, las cuales se describirán en el siguiente apartado.

⁹⁴ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u7_imagen.jpg



7.4. Quejas o denuncias y sanciones del servicio público

Si bien los servidores públicos están obligados a cumplir con sus funciones partiendo de los principios que establece la ley, ésta también considera que, en ocasiones, podrá suceder que dicho cumplimiento no se realice por diferentes motivos; para ello, se han establecido artículos dentro de la LFRASP que estipulan los procedimientos para interponer quejas o denuncias, así como para sancionar a los servidores públicos que infrinjan la ley. A continuación, describiremos tanto los procesos de quejas como las sanciones y sus diferentes causales.

Quejas o denuncias

Las quejas o denuncias se entienden como aquellas manifestaciones de inconformidad documentadas que hacen los usuarios de los servicios públicos por el desempeño de las funciones de los servidores públicos.

El artículo 10 de la LFRASP, define que las dependencias y entidades deben establecer unidades específicas para que cualquier interesado pueda presentar una queja o denunciar el incumplimiento de algún servidor público; cabe mencionar que dichas quejas o denuncias deben contener los datos suficientes que permitan argumentar el presunto incumplimiento.

Al ser presentada una queja o denuncia, es atendida por los órganos internos de control (OIC) de las dependencias correspondientes, los cuales son coordinados por la Secretaría de la Función Pública a fin de cumplir con el seguimiento de las mismas. Dicha secretaría también prevé otros medios para la presentación de quejas y denuncias:



Vía correo electrónico



Por correspondencia



De forma personal



Vía telefónica

Las sanciones aplicables por el desempeño del servicio público no son uniformes, están en estrecha relación por el tipo de responsabilidades asumidas por los servidores públicos, las cuales pueden ser:

- A. Responsabilidades administrativas
- B. Responsabilidades políticas
- C. Responsabilidades penales
- D. Responsabilidades patrimoniales

En los siguientes subtemas revisaremos de manera sucinta cada una de dichas responsabilidades.

7.4.1 Sanciones por responsabilidades administrativas

Las responsabilidades administrativas son aquellas derivadas de actos u omisiones que afectan e incumplen, por un lado, los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, por otro lado, las obligaciones de los servidores públicos estipulados en el artículo 8° de la LFRASP. Los sujetos de las sanciones



administrativas, son aquellos servidores públicos mencionados en el artículo 108 constitucional y el 2° de la LFRASP, a saber:

Los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeña 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 los servidores públicos de los organismos constitucionales autónomos.

El art. 113 constitucional y el 13 de la LFARASP establecen las diferentes sanciones aplicables a los servidores públicos; por otro lado, para determinar dichas sanciones, deben tomarse en cuenta los elementos que se establecen en el artículo 14 de la LFRASP. Ambos aspectos pueden observarse en la siguiente imagen:

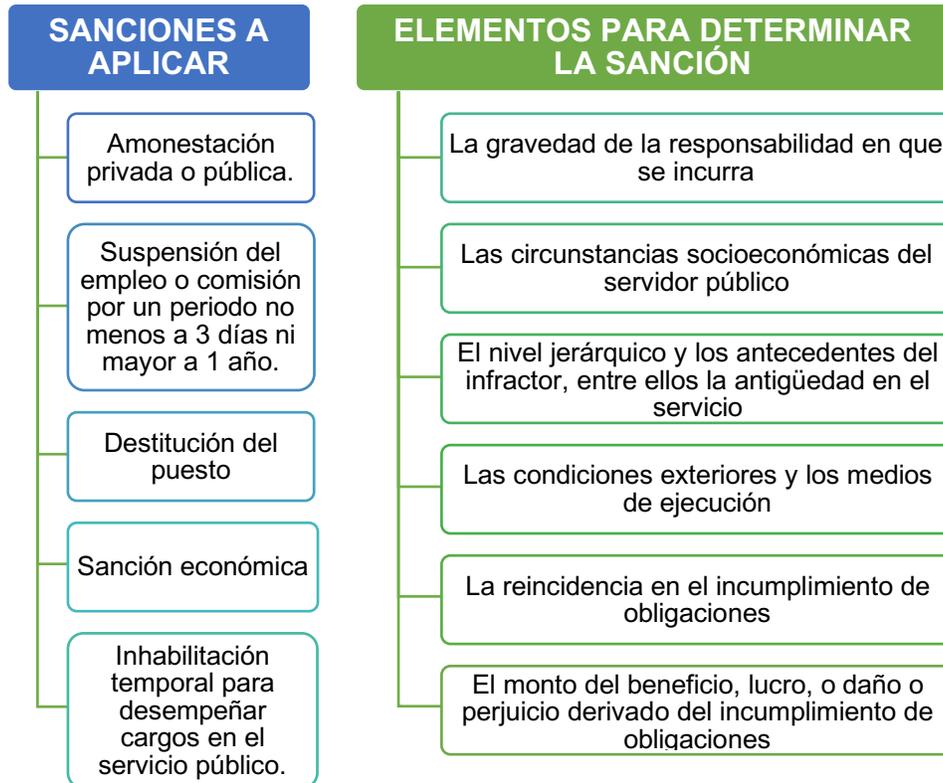


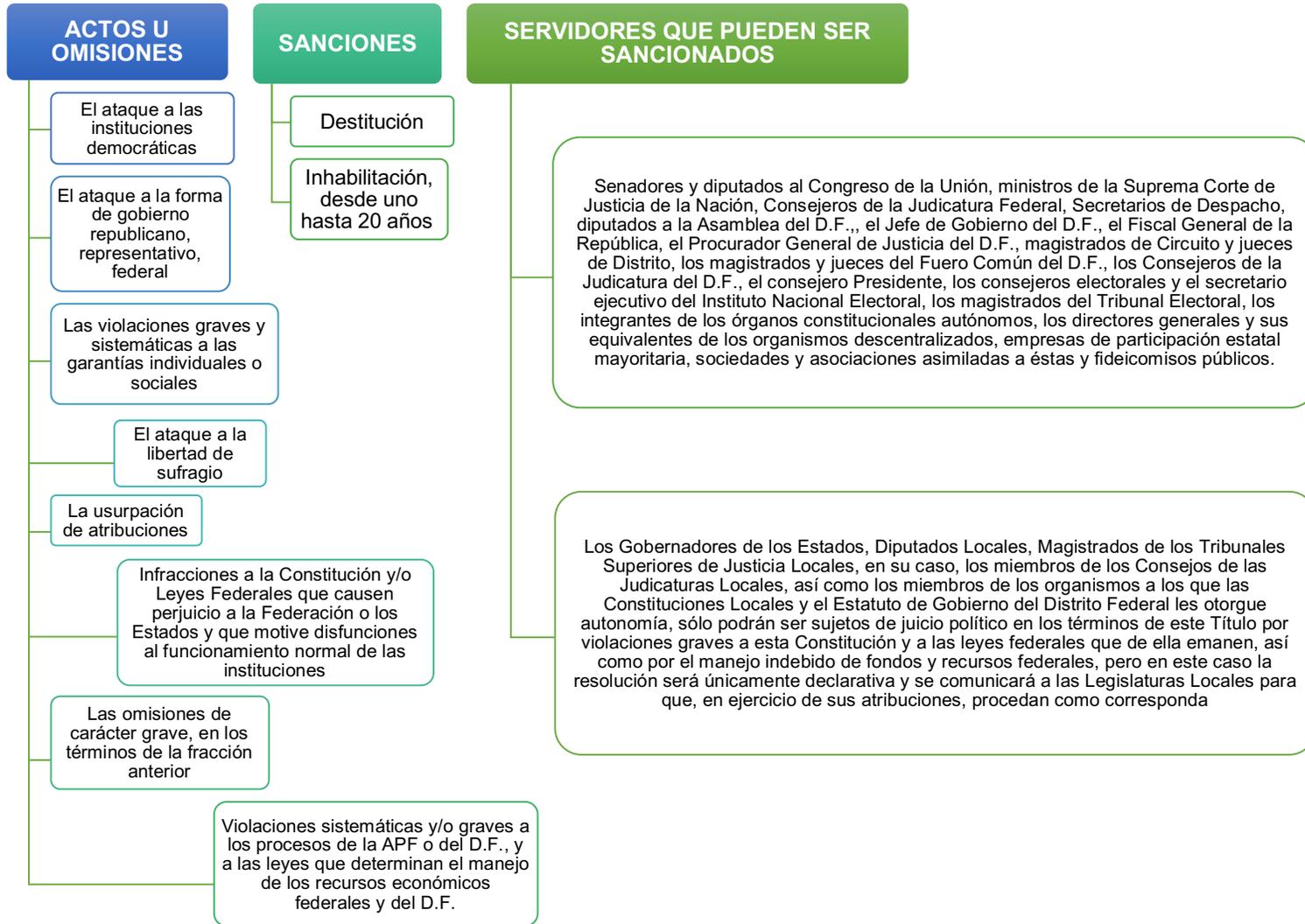
Figura 7.5 Sanciones por faltas administrativas y elementos para determinar la sanción.
Fuente: Adaptación del 113 constitucional y 13 de la LFARASP.



7.4.2 Sanciones por responsabilidades políticas

Los servidores públicos incumplen en sus responsabilidades políticas cuando, según la fracción I del artículo 109 constitucional, en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

De acuerdo al artículo 7° de la LFRSP, existen ciertos actos u omisiones que los servidores públicos deben evitar, adicional a ello, el artículo 110 constitucional establece quienes son los servidores públicos que pueden ser sancionados y sujetos de juicio político y, a la vez, el mismo artículo junto con el 8° de la LFRSP definen las sanciones a aplicar. La siguiente imagen describe lo mencionado:



Fuente: Adaptación del art. 110 constitucional y 7° y 8° de la LFRSP



7.4.3 Sanciones por responsabilidades penales

Los servidores públicos sujetos de responsabilidades penales son, según el artículo 212 del CPF:

Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.

De acuerdo a la fracción II del artículo 109 constitucional, los servidores públicos incurren en responsabilidad penal por la comisión de delitos del orden federal, los cuales están tipificados y sancionados en el Código Penal Federal (en adelante CPF).

Los delitos y causales contenidos en el CPF ⁹⁵:

⁹⁵ Puedes revisar el Código Penal Federal en el siguiente link <http://bit.ly/2fFfKJe>



EJERCICIO INDEBIDO DEL SERVICIO PÚBLICO. Art. 214

CAUSALES	SANCIONES
<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer su cargo sin haber tomado posesión de manera legítima y/o sin cumplir los requisitos legales. • Desempeñar un cargo después de haber sido destituido, suspendido o revocado del nombramiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 días a 1 año de prisión. • Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente al momento del delito. • Inhabilitación de 1 mes a 2 años para el desempeño de otro cargo. • Destitución.
<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar actos, omitir información y/o no reportar por escrito a sus superiores acerca de situaciones que conozca (por razón de su cargo), y que puedan afectar gravemente al patrimonio y/o intereses de dependencias de la APF, del D.F., organismos descentralizados y demás entidades de la APF. • Hacer uso inadecuado (directa o indirectamente) de documentación que esté bajo su custodia, de la que tenga acceso o de la que conozca (por razón de su cargo) • Declarar con falsedad, cuando legalmente le sean requeridos, informes en los que manifieste hechos que no sucedieron o que los testifique con falsedad. • Propiciar la pérdida o sustracción de objetos que se encuentren a su cuidado o provocar daño a las personas y/o lugares al incumplir su deber si éste consiste en resguardar la integridad de las mismas. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 a 7 años de prisión. • Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente al momento del delito. • Inhabilitación de 2 a 7 años para el desempeño de otro cargo. • Destitución.



ABUSO DE AUTORIDAD. Art. 215	
CAUSALES	SANCIONES
<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar el uso de la fuerza pública para impedir el cumplimiento de alguna ley, decreto, reglamento y/o la ejecución de una resolución judicial. • Ejercer violencia, vejación y/o insultos hacia una persona sin causa legítima en el momento de llevar a cabo sus funciones. • Retardar y/o negar protección a particulares de los cuales sea responsable, así como impedir la presentación o el curso de una solicitud. • Negarse injustificadamente a cumplir asuntos pendientes antes de él (en términos de la ley) siendo el encargado de administrar justicia. • Evitar y/o retrasar el brindar auxilio cuando le haya sido solicitada por la autoridad competente para ello, siendo encargado y/o elemento de la fuerza pública, así como perito. • Beneficiar a otros con contratos de prestación de servicios, mercantiles o de cualquier otra naturaleza, aprovechando el ejercicio de sus funciones y a sabiendas de que dicho contrato no se cumplirá. • Autorizar el contrato de alguien inhabilitado (por resolución firme de la autoridad competente), para el desempeño de determinada función con conocimiento de dicha incapacidad. • Otorgar identificación que acredite a una persona como servidor público sin que ésta desempeñe algún cargo. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 a 8 años de prisión. • Multa de 50 hasta 300 veces el salario mínimo vigente al momento del delito. • Inhabilitación de 1 a 8 años para el desempeño de otro empleo. • Destitución.



- Recibir como presa a alguna persona, privándola de su libertad sin dar parte a la autoridad correspondiente; negar que dicha persona está detenida y/o incumplir con la orden de libertad girada por la autoridad responsable; siendo responsable del establecimiento destinado a la ejecución de sanciones privativas de la libertad y/o readaptación social.
- Omitir la denuncia (ante la autoridad correspondiente) y/o evitar cesar el acto de la privación ilegal de la libertad de alguna persona teniendo conocimiento completo del hecho.
- Apropiarse de valores y/o disponer de ellos cuando no se le han confiado.
- Obtener dádivas por parte de un subalterno.
- Obligar a declarar a las personas mencionadas en el art. 234 bis del Código Federal de Procedimientos Penales, acerca de la información obtenida con motivo del desempeño de su actividad.
- Forzar a algún sospechoso de delito, a declarar, por medio de tortura y/o incomunicación
- Intimidar a las personas mencionadas en el art. 234 bis del Código Federal de Procedimientos Penales, para que declaren acerca de la información obtenida con motivo del desempeño de su actividad.
- Omitir y/o retrasar el registro del arresto correspondiente de un detenido ante la autoridad responsable.
- Incumplir con la labor de impedimento de la ejecución de conductas destinadas a la privación de la libertad.

- 2 a 9 años de prisión.
- Multa de 70 a 400 veces el salario mínimo vigente al momento del delito.
- Inhabilitación de 2 a 9 años para el desempeño de otro cargo.
- Destitución.



DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. Art. 215 A y 215 B

CAUSALES	SANCIONES
<ul style="list-style-type: none"> Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención 	<ul style="list-style-type: none"> 5 a 40 años de prisión. 8 meses a 4 años de prisión en caso de que la víctima fuera liberada espontáneamente dentro de los 3 días siguientes a su desaparición; lo anterior sin perjuicio de aplicar la sanción que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos. 2 a 8 años de prisión en caso de que la víctima fuera liberada espontáneamente dentro de los 10 días siguientes a su desaparición; lo anterior sin perjuicio de aplicar la sanción que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos. Inhabilitación de 1 a 20 años para el desempeño de otro empleo. Destitución. Multa de 50 hasta 300 veces el salario mínimo vigente al momento del delito. Las penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, siempre y cuando suministre información que permita esclarecer los hechos. También podrá disminuir hasta en una mitad cuando el servidor contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.



<ul style="list-style-type: none"> • Oposición y/o negación definitiva a la autoridad responsable del caso para tener libre acceso al lugar donde haya motivos para creer que se puede encontrar a la persona desaparecida, esto por parte del servidor público responsable de dicho lugar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta.
--	---

COALICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS. Art. 216	
CAUSALES	SANCIONES
<ul style="list-style-type: none"> • Comete el delito de coalición de servidores públicos aquellos que asocien para realizar actos en contra de la ley, así como para impedir su ejecución y/o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. • No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 a 7 años de prisión. • Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente al momento del delito. • Inhabilitación de 2 a 7 años para el desempeño de otro cargo. • Destitución.



USO INDEBIDO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES. Art. 217

CAUSALES	SANCIONES
<p>✓ El servidor público que indebidamente:</p> <p>I. Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación.</p> <p>II. Brinde permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico.</p> <p>III. Ceder franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del Distrito Federal.</p> <p>IV. Conceda, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> 6 meses a 12 años de prisión. Multa de 100 a 300 veces el salario mínimo vigente al momento del delito. Inhabilitación de 6 meses a 12 años para el desempeño de otro cargo. Destitución.



<ul style="list-style-type: none"> ✓ Toda persona que solicite o promueva la contratación indebida de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas. ✓ Disponer fondos públicos a sabiendas de que la aplicación es distinta a aquella para lo que están destinados y/o que haga un pago ilegal. 	
--	--

CONCUSIÓN Art. 218	
CAUSALES	SANCIONES
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Exigir valores y/o servicios a sabiendas de que no es debido señalado por la ley, aprovechándose de su cargo, lo anterior a título de impuesto, renta, salario, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 meses a 2 años de prisión cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. • Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente al momento del delito cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. • Inhabilitación de 3 meses a 2 años para el desempeño de otro cargo cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.



- Destitución cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.
- 2 a 12 años de prisión cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.
- Multa de 300 a 500 veces el salario mínimo vigente al momento del delito cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.
- Inhabilitación de 2 a 12 años para el desempeño de otro cargo cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.
- Destitución cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.



INTIMIDACIÓN Art. 216	
CAUSALES	SANCIONES
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inhibir y/o intimidar por medio de violencia física y/o moral, a cualquier persona a fin de evitar que ésta denuncie y/o aporte información relativa a la comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. ✓ Realizar, con motivo de lo mencionado en el apartado anterior, conducta ilícita y/o omitir una lícita que lesione los intereses de las personas que pretenden interponer una denuncia. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 a 9 años de prisión. • Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente al momento del delito. • Inhabilitación de 2 a 9 años para el desempeño de otro cargo. • Destitución.

EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES. Art. 220	
CAUSALES	SANCIONES
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Otorgar contratos, concesiones, autorizaciones y/o efectúe compras y/o actos jurídicos que a consecuencia resulten en beneficios económicos para el propio servidor y/o familiares directos y descendientes hasta el 4° grado, 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 meses a 2 años de prisión cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. • Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente al momento del delito cuando el valor de lo exigido no



así como a aquellos con quienes tenga vínculos afectivos y/o económicos.

- ✓ Llevar a cabo inversiones, enajenaciones, adquisiciones y/o actos que le produzcan algún beneficio económico indebido para sí mismo o para alguna de las personas mencionadas en el párrafo anterior, esto valiéndose de la información que posea por razón de su cargo.

exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.

- Inhabilitación de 3 meses a 2 años para el desempeño de otro cargo cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable
- Destitución cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable
- 2 a 12 años de prisión cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable
- Multa de 300 a 500 veces el salario mínimo vigente al momento del delito cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable
- Inhabilitación de 2 a 12 años para el desempeño de otro cargo cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable
- Destitución cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable



TRÁFICO DE INFLUENCIA Art. 221

CAUSALES	SANCIONES
<ul style="list-style-type: none">✓ Promover la tramitación y/o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su cargo.✓ Fomentar la conducta ilícita de un servidor público, así como prestarse a la promoción de lo que refiere el párrafo anterior.✓ Solicitar cualquier resolución y/o realización de actos en materia de empleo o comisión de otro servidor público que coadyuve a obtener beneficios económicos para sí mismo o para las personas que hace referencia la primera fracción del artículo 220 del CPF.	<ul style="list-style-type: none">• 2 a 6 años de prisión.• Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente al momento del delito.• Inhabilitación de 2 a 6 años para el desempeño de otro cargo.• Destitución.



COHECHO. Art. 222	
CAUSALES	SANCIONES
<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar y/o recibir dádivas indebidamente o promesas para dejar de cumplir la ley o realizar actos injustos debido a su cargo. • Ofrecer y/o dar dádivas a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior para que cualquier servidor público haga y omita actos injustos relacionados con sus funciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 meses a 2 años de prisión cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. • Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente al momento del delito cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. • Inhabilitación de 3 meses a 2 años para el desempeño de otro cargo cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. • Destitución cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. • 2 a 14 años de prisión cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.



- Multa de 300 a 1000 veces el salario mínimo vigente al momento del delito cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.
- Inhabilitación de 2 a 14 años para el desempeño de otro cargo cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.
- Destitución cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.

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



COHECHO A SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS. Art. 222 bis

CAUSALES	SANCIONES
<p>Con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A un servidor público extranjero o a un tercero que éste determine, para que dicho servidor público gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión ✓ A un servidor público extranjero, o a un tercero que éste determine, para que dicho servidor público lleve a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 meses a 2 años de prisión cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. • Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente al momento del delito cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. • Inhabilitación de 3 meses a 2 años para el desempeño de otro cargo cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. • Destitución cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. • 2 a 14 años de prisión cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. • Multa de 300 a 1000 veces el salario mínimo vigente al momento del delito cuando el valor de lo exigido exceda



<p>✓ A cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último</p>	<p>del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inhabilitación de 2 a 14 años para el desempeño de otro cargo cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. • Destitución cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. <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>
---	---

PECULADO. Art. 223	
CAUSALES	SANCIONES
<p>✓ Ocupar para usos propios y/o ajenos, bienes pertenecientes al Estado y que haya recibido en administración, depósito y otra causa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 3 meses a 2 años de prisión cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.



- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">✓ Utilizar fondos públicos y/u otorgarlos en actos de uso indebido a fin de promover su imagen política y/o social de su persona, la de algún superior o a fin de denigrar a cualquier persona.✓ Solicitar y/o aceptar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, esto a cambio de fondos públicos o de disfrutar beneficios derivados de los actos a que refiere el artículo.✓ Distraer de su objetivo principal, aquellos recursos públicos que le han sido conferidos para custodiarlos, cuando dicha persona no cuente con el carácter de servidor público federal. | <ul style="list-style-type: none">• Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente al momento del delito cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.• Inhabilitación de 3 meses a 2 años para el desempeño de otro cargo cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.• Destitución cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.• 2 a 14 años de prisión cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.• Multa de 300 a 500 veces el salario mínimo vigente al momento del delito cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.• Inhabilitación de 2 a 14 años para el desempeño de otro cargo cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. |
|---|---|



	<ul style="list-style-type: none"> • Destitución cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable. <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>
--	---

ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO. Art. 224	
CAUSALES	SANCIONES
<ul style="list-style-type: none"> ✓ 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, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. ✓ Quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en 	<p>Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3 meses a 2 años de prisión cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 5000 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.



contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de esta circunstancia.

- Multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente al momento del delito cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 5000 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.
- Inhabilitación de 3 meses a 2 años para el desempeño de otro cargo cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 5000 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.
- Destitución cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 500 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.
- 2 a 14 años de prisión cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 5000 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.
- Multa de 300 a 500 veces el salario mínimo vigente al momento del delito cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 5000 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.
- Inhabilitación de 2 a 14 años para el desempeño de otro cargo cuando el valor de lo exigido exceda del equivalente a 5000 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.
- Destitución cuando el valor de lo exigido no exceda del equivalente a 5000 veces el salario mínimo vigente o que no sea valuable.



7.4.4 Sanciones por responsabilidades patrimoniales

En el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, se establece que el Estado tiene responsabilidad por los daños que cause en los bienes o derechos de los particulares derivados de su actividad irregular. Este párrafo es reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (en adelante LFRPE) y tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes sufren por los daños cometidos por la actividad administrativa irregular del Estado.

Antes de continuar, entendamos como *actividad administrativa irregular*, de acuerdo al artículo 1º de la LFRPE, “aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.”

Para tener una visión detallada de los responsables y las lesiones relacionadas con las actividades administrativas irregulares, observa la siguiente imagen:



**Figura 7.7 Responsables y lesiones por actividad administrativa ilícita.
Fuente: Art. 2 de la LFRPE.**

Las lesiones patrimoniales son indemnizadas y deben repararse de manera integral y en su totalidad. Dichas lesiones han de acreditarse o probarse por los particulares ante el ente público federal de que se trate, considerando los siguientes criterios, de acuerdo al artículo 21 de la LFRPE. Por otro lado, el artículo 11 de la misma ley establece las siguientes modalidades y bases para pagar y realizar dichas indemnizaciones. Observa la siguiente imagen:

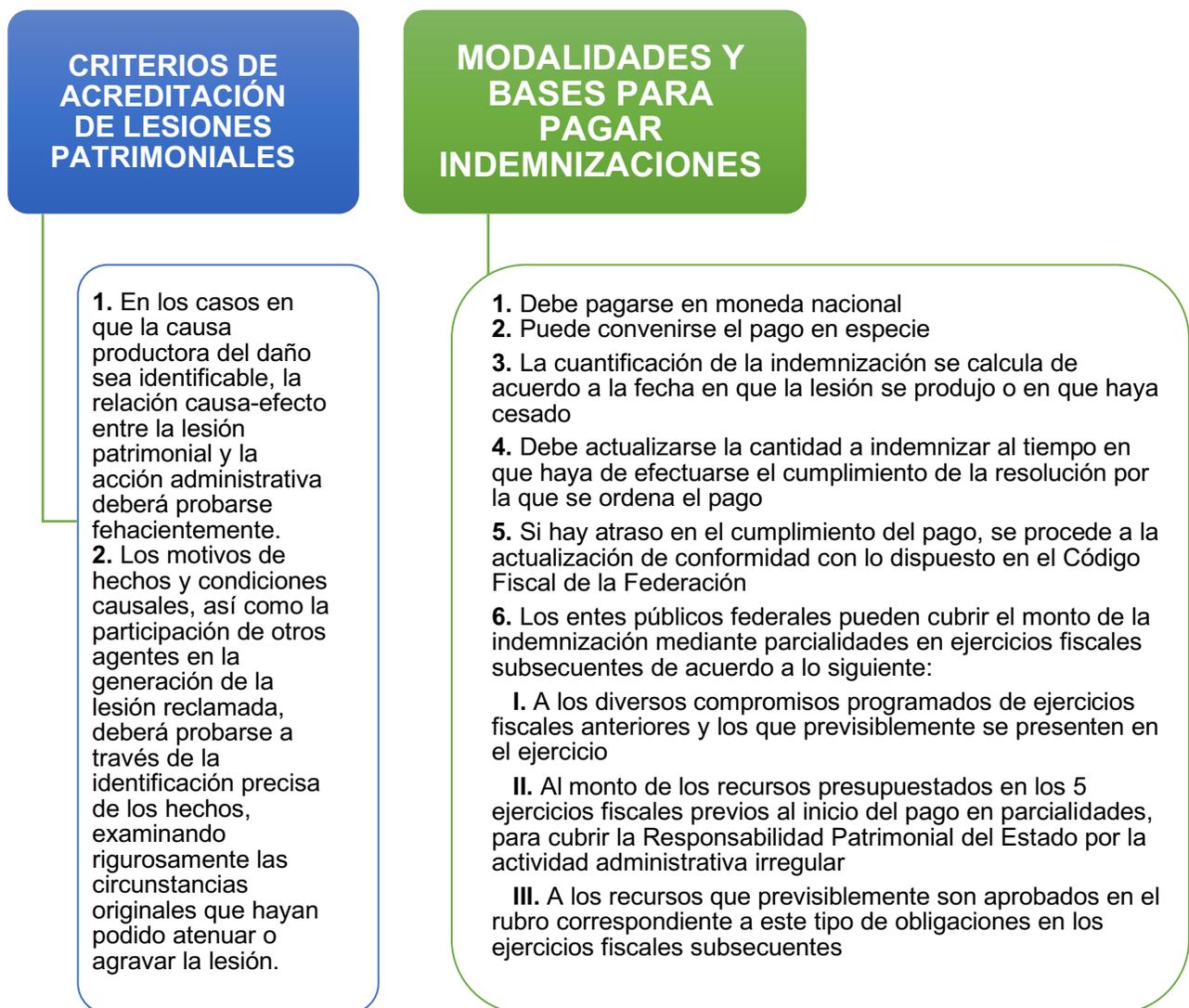


Figura 7.8 Criterios y modalidades de pago de indemnizaciones.

Fuente: Arts. 11 y 21 de la LFRPE.



7.5. Autoridades competentes en la aplicación de sanciones en el servicio público

Así como las sanciones por el desempeño del servicio público están relacionadas por el tipo de responsabilidades administrativas, políticas, penales y patrimoniales, de igual manera son distintas las autoridades que se encargan de aplicarlas. Veamos cuáles son esas autoridades.

A. Para las sanciones por responsabilidades administrativas

Conforme el artículo 16 de la LFRASP:

SANCIÓN	LA IMPONE (o determina)	LA EJECUTA
Amonestación privada o pública.	La Secretaría de la Función Pública; el contralor interno o el titular del área de responsabilidades de la dependencia o entidad correspondiente.	El jefe inmediato.
Suspensión-Destitución.		El titular de la dependencia o entidad correspondiente.
Inhabilitación temporal.		En los términos de la resolución dictada.
Sanción económica.		La Tesorería de la Federación.

B. Para las sanciones por responsabilidades políticas

De acuerdo a los párrafos 4, 5 y 6 del artículo 110 constitucional, se sigue el procedimiento siguiente:



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

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

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables [definitivas e inapelables].

SANCIÓN	DENUNCIANTE	ÓRGANO INSTRUCTOR Y DE ACUSACIÓN	JURADO DE SENTENCIA
Destitución / Inhabilitación	Cualquier ciudadano, por escrito, ante la Cámara de Diputados	La Cámara de Diputados	La Cámara de Senadores

Los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia, la LFRSP los describe de los artículos 5 al 45.



B. Para las sanciones por responsabilidades penales

- Para el caso de los servidores públicos que no son sujetos de juicio político, las autoridades de aplicar las sanciones son las que dispone el CPF o la ley que tipifique el delito (jueces y tribunales en materia federal).

- De acuerdo al artículo 111 constitucional, es la Cámara de Diputados la encargada de declarar por mayoría absoluta de sus miembros presentes, si hay o no lugar a proceder contra algunos inculcados; debiendo entenderse que, para proceder penalmente contra los siguientes servidores públicos, antes se les debe quitar el fuero que la Constitución les otorga:
 - I. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión
 - II. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
 - III. Los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral
 - IV. Los consejeros de la Judicatura Federal
 - V. Los Secretarios de Despacho
 - VI. Los diputados a la Asamblea del Distrito Federal
 - VII. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal
 - VIII. El Fiscal General de la República
 - IX. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal
 - X. El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral

- Si la resolución de la Cámara de Diputados es negativa, se suspende el procedimiento penal. Cuando el inculcado termina el ejercicio de su encargo, el procedimiento continúa su curso.



- Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado (*declaración de procedencia*), éste es separado de su encargo y queda a disposición de las autoridades competentes para que se siga el proceso penal. Si el inculpado es absuelto, reasume sus funciones. Si la sentencia es condenatoria, no se concede indulto.

- En caso de que el inculpado sea el presidente de la República, se sigue el procedimiento según los párrafos 4, 5 y 6 del artículo 110 constitucional (juicio político), esto es, se le acusa ante la Cámara de Diputados y es la de Senadores la que resuelve con base en la legislación penal aplicable.

- Por último, para que se proceda penalmente por delitos federales contra los siguientes servidores públicos, la declaración de procedencia corresponde a las legislaturas locales (que, en otras palabras, también gozan de fuero):
 - I. Los gobernadores de los Estados.
 - II. Los diputados locales.
 - III. Los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.
 - IV. En su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.
 - V. Los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía.



C. Para las sanciones por responsabilidades patrimoniales

- Los entes públicos federales
- Los entes públicos federales repiten (reclaman) de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares, si se les determina su responsabilidad en las lesiones patrimoniales, según el artículo 31 de la LFRPE. El monto que se les exige a los servidores públicos por este concepto forma parte de la sanción económica que se les aplica.
- Los entes públicos federales repiten el pago de la indemnización cubierta a los particulares, de los servidores públicos por ellos nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, si se les determina su responsabilidad en las lesiones patrimoniales, conforme el artículo 32 de la LFRPE. De igual forma, el monto que se les exige por el concepto de indemnización forma parte de la sanción económica que se les aplica.

En suma, los servidores públicos deben conducirse con base en un conjunto de principios de conducta, así como desempeñarse conforme a las obligaciones que la ley les señala; cuando faltan a sus deberes se les sanciona y dependiendo de la naturaleza de las responsabilidades (administrativas, políticas, penales o patrimoniales) son distintas las sanciones y las autoridades que se encargan de ello.



7.6. Registro patrimonial de los servidores públicos

El registro patrimonial se entiende, según el artículo 35 de la LFRASP, como el registro y seguimiento de la evolución patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades con el propósito de verificar la congruencia entre los ingresos y egresos económicos de los mismos. El mencionado artículo especifica que la dependencia encargada de realizar dicho registro y seguimiento es la Secretaría de la Función Pública.

Por otro lado, el artículo 36 de la LFRASP enuncia quienes son los servidores públicos que tienen la obligación de presentar su declaración patrimonial, a saber.

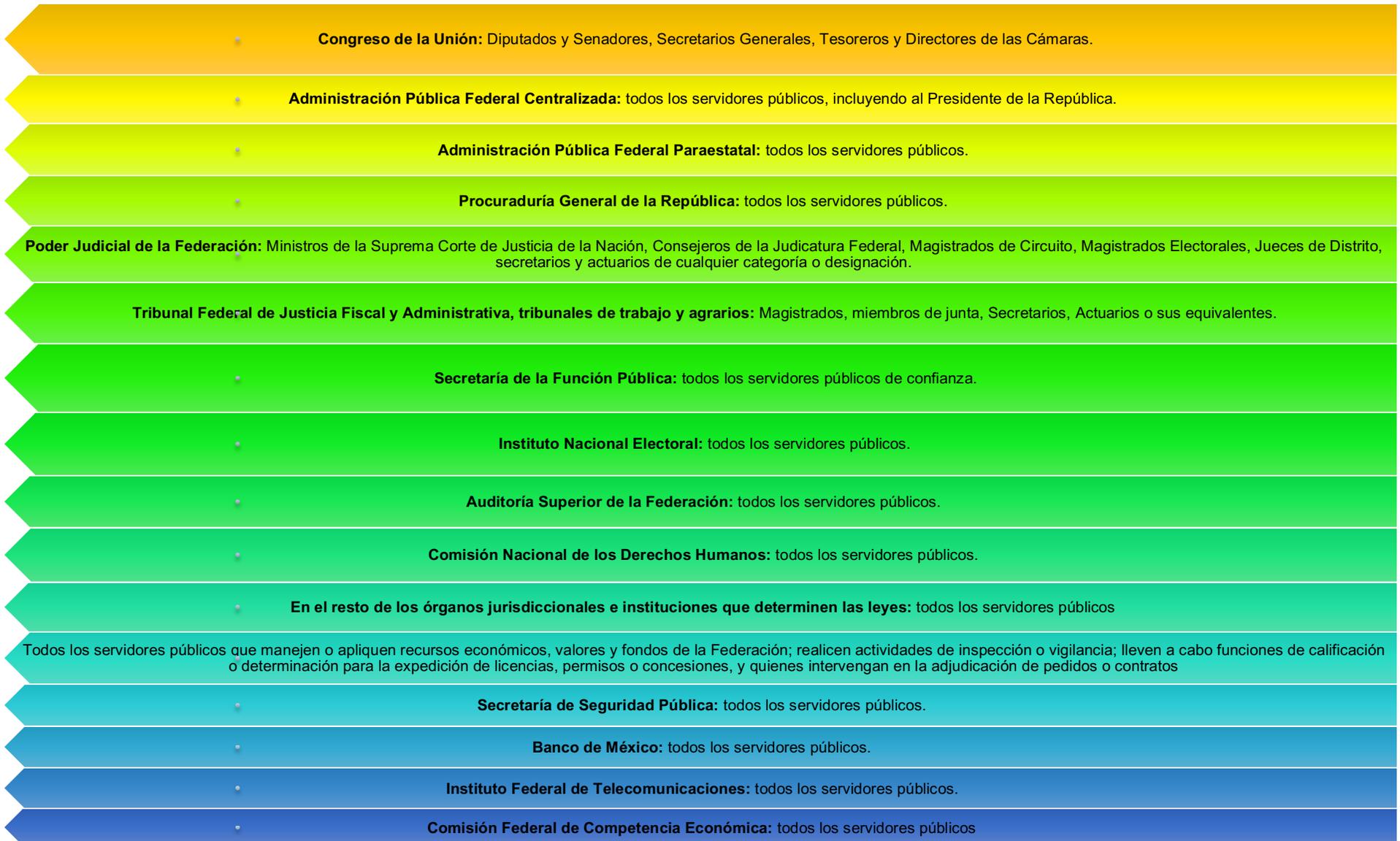


Figura 7.8 Servidores obligados a realizar declaración patrimonial. Fuente: Art. 36 de la LFRASP

Como podemos observar, no todo el universo de servidores públicos está obligado a declarar su situación patrimonial.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 37 de la LFRASP, esta declaración puede ser de tres tipos:

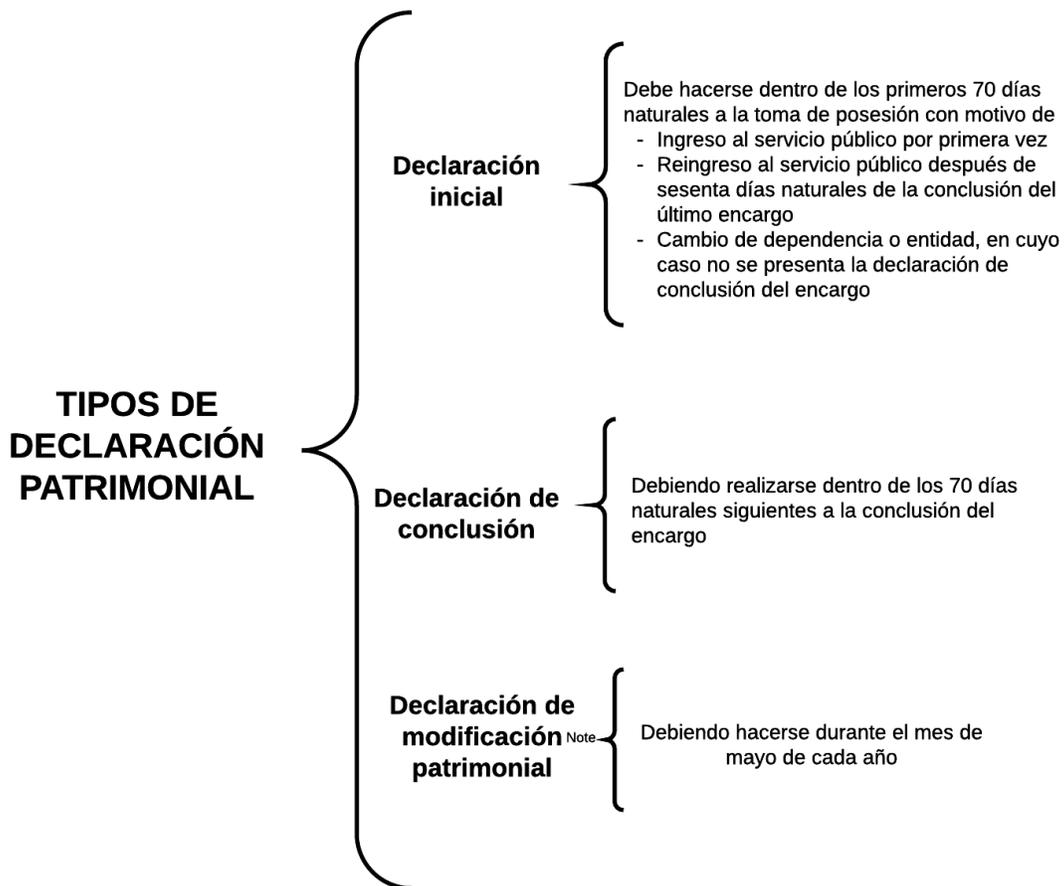


Figura 7.9 Tipos de declaración patrimonial. Fuente: Art. 37 de la LFRASP⁹⁶.

⁹⁶ Puedes descargar la imagen en el siguiente link
http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u7_fig7.9.jpg

El mismo artículo 37 de la LFRASP, así como el 38, prevén las sanciones en caso de que los servidores públicos no realicen la declaración de su situación patrimonial con oportunidad y veracidad, que por lo demás es una obligación establecida en la fracción XV del artículo 8 de la misma Ley. Observa la siguiente figura:

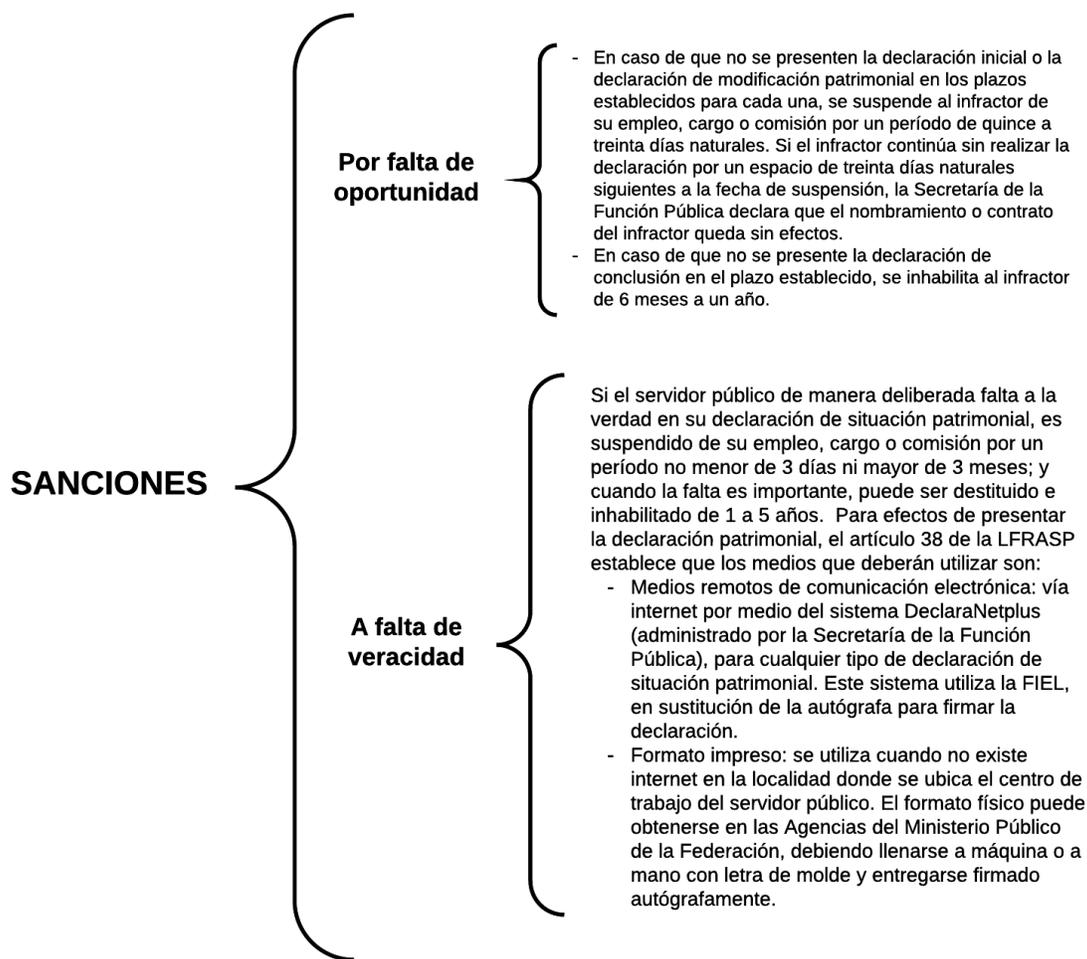


Figura 7.10 Sanciones al no realizar la declaración patrimonial. Fuente: Art., 37 y 38 de la LFRASP⁹⁷ .

⁹⁷ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/imagenes/u7_fig7.10.jpg



Los servidores públicos especifican los siguientes datos en su inscripción patrimonial, de acuerdo al artículo 40 de la LFRASP:

- I. Datos curriculares.
- II. Datos del cónyuge y dependientes económicos, si es el caso.
- III. Reconocimientos.
- IV. Empleos anteriores al de motivo de declaración.
- V. Funciones del empleo, cargo o comisión.
- VI. Ingresos netos totales del último año por el empleo, cargo o comisión y por otras actividades de tipo industrial, comercial, financiera u otra.
- VII. Bienes muebles, con valor de adquisición.
- VIII. Bienes inmuebles, con valor de adquisición.
- IX. Vehículos, con valor de adquisición.
- X. Inversiones, cuentas bancarias y otro tipo de valores, con saldos correspondientes.
- XI. Adeudos, el monto original, saldo y monto de los pagos realizados.

Es importante destacar que, en la declaración inicial y de conclusión, se manifiestan los bienes inmuebles adquiridos, así como la fecha y el valor de compra de dichos bienes, por otro lado, en las declaraciones de modificación, solo se evidencian los cambios al patrimonio, con la fecha y el valor de adquisición.

Por último, la información proporcionada en las declaraciones de situación patrimonial, puede tener el carácter de publicidad en caso de que el servidor público lo autorice; de cualquier manera, para efectos de garantizar la veracidad de las declaraciones, el artículo 40 de la LFRASP, establece que es la Secretaría de la Función Pública la que tiene la facultad de realizar investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos obligados.



Con lo revisado en el tema podemos concluir que el objetivo principal del registro patrimonial, es detectar incongruencias entre lo que inicialmente declaran tener los servidores públicos y lo que llegan a tener notoriamente superior a los ingresos lícitos declarados, sea por el empleo, cargo o comisión y por otro tipo de actividades.



7.7. Acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público

Conforme el artículo 48 de la LFRASP relativo a asegurar por parte de los servidores públicos el cumplimiento de los principios y obligaciones que esta Ley les impone, la Secretaría de la Función Pública emite en marzo de 2012 los *Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones*, conocidos como **Lineamientos de integridad y ética**, los cuales tienen el objetivo de que los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal implementen acciones permanentes para identificar y delimitar las conductas, en situaciones específicas, de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Por otra parte, para fortalecer una conducta digna de los servidores públicos, que evidencie una vocación de servicio público en beneficio de la población, en 2002 la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, elabora y emite el *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*, con base en el artículo 49 de la LFRASP. Dicho código contiene, a la letra, las siguientes reglas generales de conducta, sustentadas en los principios (mencionados en el tema 7.3), rectores del servicio público (*Cfr. Diario Oficial de la Federación*, 31 de julio de 2002:2-4), a saber:

- Bien común:

Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de



intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, intereses que puedan perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad. El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.

- **Integridad:**

El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad. Conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.

- **Honradez:**

El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros. Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

- **Imparcialidad:**

El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna. Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

- **Justicia:**

El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de



Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público. Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

- **Transparencia:**

El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley. La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

- **Rendición de cuentas:**

Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad. Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.

- **Entorno cultural y ecológico:**

Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos. Nuestra cultura y el entorno ambiental son nuestro principal legado para las generaciones futuras, por lo que los servidores públicos también tienen la responsabilidad de promover en la sociedad su protección y conservación.

- **Generosidad:**



El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa. Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen.

- **Igualdad:**

El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política. No debe permitir que influyan en su actuación, circunstancias ajenas que propicien el incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.

- **Respeto:**

El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante. Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

- **Liderazgo:**

El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público este Código de Ética y el Código de Conducta de la institución pública a la que esté adscrito. El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeñe, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad



especial, ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Existen por otro lado, acciones permanentes que están establecidas en los *Lineamientos de integridad y ética*, dentro de los cuales destacan:

1. La constitución de un *Comité de Ética* en todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, presidido por el oficial mayor o su equivalente y quien designa a un secretario ejecutivo, así como a su respectivo suplente. El Comité de Ética tiene las siguientes funciones:
 - a) Establecer las bases para su organización y funcionamiento.
 - b) Elaborar y aprobar, durante el primer trimestre de cada año, su programa anual de trabajo (PAT) que contendrá cuando menos: los objetivos, metas y actividades específicas que tenga previsto llevar a cabo, así como enviar una copia del mismo a la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública, dentro de los veinte días hábiles siguientes a su aprobación.
 - c) Participar en la emisión del Código de Conducta, mediante la elaboración del proyecto respectivo, así como coadyuvar en la aplicación y cumplimiento del mismo.
 - d) Determinar los indicadores de cumplimiento del Código de Conducta y el método que se seguirá para evaluar anualmente los resultados obtenidos, así como difundir dichos resultados en la página web de la dependencia o entidad.
 - e) Proponer la revisión y, en su caso, actualización del Código de Conducta



- f) Fungir como órgano de consulta y asesoría especializada en asuntos relacionados con la emisión, aplicación y cumplimiento del Código de Conducta.
 - g) Emitir recomendaciones derivadas del incumplimiento al Código de Conducta, las cuales consistirán en un pronunciamiento imparcial no vinculatorio, y se harán del conocimiento del servidor público y de su superior jerárquico.
 - h) Establecer el mecanismo de comunicación que facilite el cumplimiento de sus funciones.
 - i) Difundir los valores contenidos en el Código de Ética y en el Código de Conducta y, en su caso, recomendar a los servidores públicos de la dependencia o entidad, el apego a los mismos.
 - j) Comunicar al órgano interno de control de la dependencia o entidad de las conductas de servidores públicos que conozca con motivo de sus funciones, y que puedan constituir responsabilidad administrativa en términos de la ley de la materia.
2. La elaboración en las dependencias y entidades de su respectivo Código de Conducta, con la siguiente estructura:
- a) Una introducción, en la que se destaquen aquellos valores que resulta indispensable observar en la dependencia o entidad, por estar directamente vinculados con situaciones específicas que se presentan o pueden presentarse a los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.
 - b) La referencia de los valores contenidos en el Código de Ética, dado que éstos, al ser aplicables para los servidores públicos de cualquier dependencia o entidad, deben tomarse en cuenta y ser compatibles con



- los valores específicos que se contemplen en cada Código de Conducta.
- c) Un listado de los valores específicos cuya observancia resulta indispensable en la dependencia o entidad.
 - d) Un apartado en el que se desarrolle el sentido y alcance de cada uno de los valores específicos a que alude el inciso anterior, y en el que se precisen las conductas que habrán de observar los servidores públicos en situaciones específicas que se les presenten en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.
 - e) Un glosario, en el que se incluyan vocablos contenidos en el Código de Conducta cuya definición se considere necesaria para la mejor comprensión del referido Código, por estar relacionados con las funciones, actividades y conductas propias de la dependencia o entidad de que se trate.
3. La publicación de los Códigos de Conducta por parte de las dependencias y entidades en sus respectivas páginas web, remitiendo una copia del mismo a la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública para su registro y difusión.
 4. La realización de evaluaciones anuales por el Comité de Ética de las dependencias y entidades respecto del cumplimiento del Código de Conducta, las cuales son remitidas a la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública para su revisión a fin de que su contenido responda a mejores prácticas en la gestión pública.

Para comprender mejor los conceptos del Código de Ética y del Código de Conducta, es preciso explicar que, aunque ambos códigos poseen un mismo objeto



de conocimiento, es decir, la ética, así como el mismo universo de aplicación, o bien los servidores públicos, cada uno tiene un campo de atención distinto. Es decir, conforme los Lineamientos de Integridad y Ética, por un lado el Código de Ética se enfoca en las funciones y cumplimiento de los servidores públicos de la administración pública federal y, por otro lado, el Código de Conducta es el instrumento emitido por el titular de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de la Procuraduría General de la República para orientar la actuación de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones ante situaciones concretas que se les presentan y que derivan de las funciones y actividades propias de la institución.

Por otro lado, el programa transversal *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018* establece una estrategia relativa al adecuado ejercicio del servicio público para dar cumplimiento al objetivo de fomento de rendición de cuentas de la administración pública federal. La estrategia y sus líneas de acción son:

Estrategia:

Promover una cultura de la legalidad que aumente la confianza de los mexicanos en el gobierno y prevenga la corrupción. La dependencia encargada del seguimiento de la estrategia: SFP

Líneas de Acción:

- I. Actualizar los instrumentos normativos que construyen el marco de ética de los servidores públicos.
- II. Establecer mecanismos de coordinación de acciones en materia de cultura de la legalidad entre los distintos poderes y niveles de gobierno.
- III. Desarrollar programas, plataformas e instrumentos de formación permanente de servidores públicos sobre principios éticos.

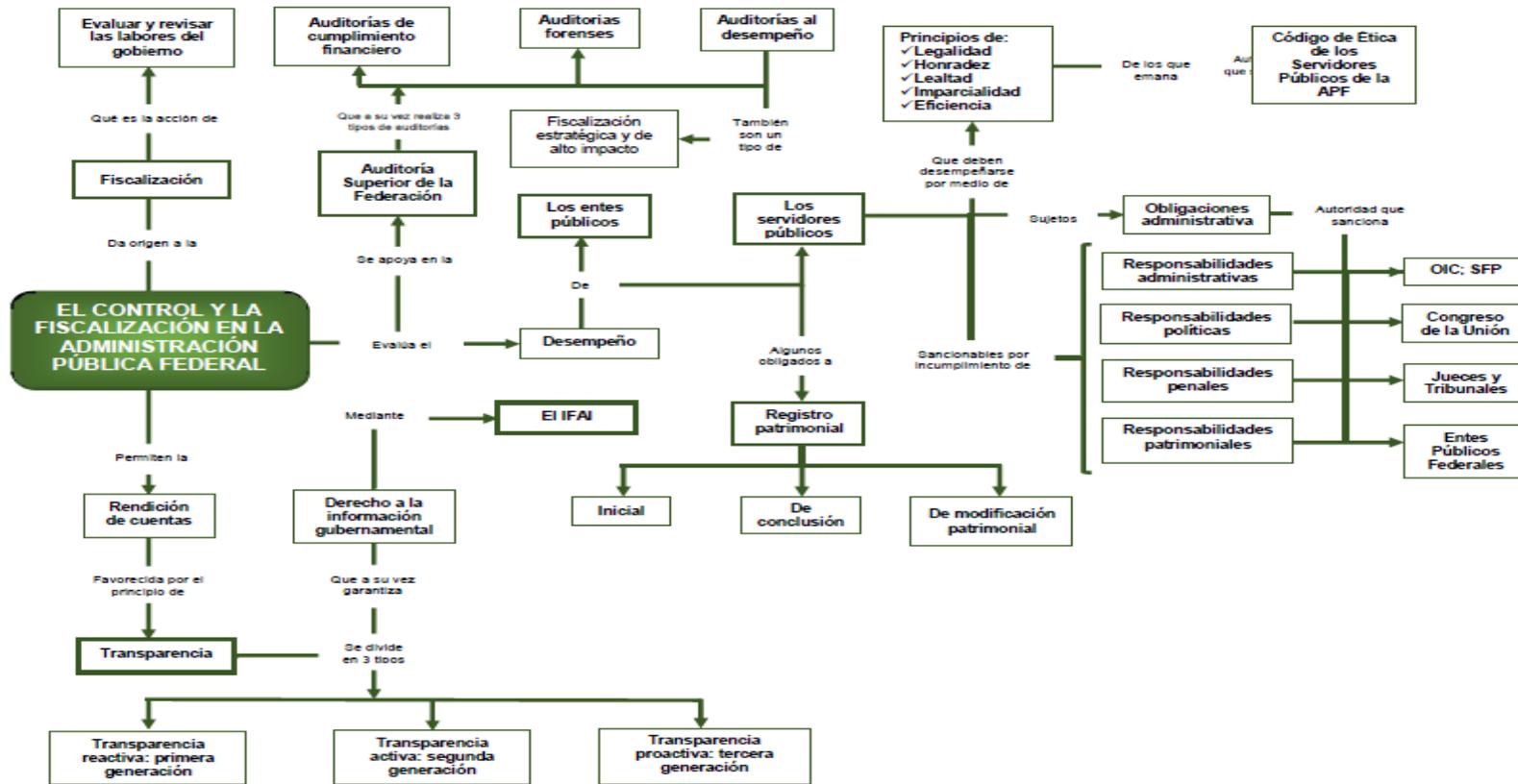


- IV. Reforzar la implementación de los instrumentos de manejo de conflictos de interés.
- V. Apoyar el diseño de contenidos y herramientas didácticas en los planes y programas educativos para una educación cívica y ética.
- VI. Fortalecer la coordinación institucional para la prevención y combate a la corrupción en cumplimiento a los compromisos internacionales firmados por México.
- VII. Fortalecer los canales de denuncia de servidores públicos para que sean confiables y efectivos.
- VIII. Construir un sistema para la protección a denunciantes, víctimas y testigos de conductas ilícitas en que incurran los servidores públicos.
- IX. Fortalecer incentivos legales y esquemas de autorregulación para que el sector privado denuncie incidentes de corrupción.

Conforme lo revisado, se concluye que, para garantizar el correcto ejercicio del servicio público, no solo es suficiente con que se haga observar la aplicación de las leyes, funciones y responsabilidades para un buen desempeño, también es necesario que se cuente con un conjunto de lineamientos de integridad y de ética para fortalecer una conducta correcta por parte de los servidores públicos.



RESUMEN DE LA UNIDAD



Elaboró: J. Balula y M. Michel (2016) ⁹⁸.

⁹⁸ Puedes descargar la imagen en el siguiente link http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1721/Imágenes/u7_resumen.jpg

BIBLIOGRAFÍA DE LA UNIDAD



BIBLIOGRAFÍA SUGERIDA

Autor	Capítulo	Páginas
Adam, A. y Becerril, G. 2003.	Generalidades	15-90
Adam, A. y Becerril, G. 2008.	Auditoría al desempeño	169-195
Moreno, S. 2011.	La Auditoría Superior de la Federación	9-20
Rosas, R. 2013.	Transparencia y poder público en México	61-85



Bibliografía básica

1. Adam, A. y Becerril, G. (2003). *Fiscalización y control gubernamental en México*. México: Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.
2. Adam, A. y Becerril, G. (2008). *Auditoría al desempeño en México*. México: Instituto Mexicano de Cantadores Públicos, A.C.
3. *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*. Recuperado de: <http://bit.ly/2e0gXKp>
4. *Código Penal Federal*. Recuperado de: <http://bit.ly/1zVgFVX>
5. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Recuperado de: <http://bit.ly/1vH24ix>
6. *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Recuperado de: <http://bit.ly/2ft3bl1>
7. *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Recuperado de: <http://bit.ly/1rlZnw7>
8. *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Recuperado de: <http://bit.ly/1Fg7n7m>
9. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Recuperado de: <http://bit.ly/1gHymUP>
10. *Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones*. Recuperado de: <http://bit.ly/2ebFHdV>
11. Moreno, S. (2011). *La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura.
12. *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*. Recuperado de <http://bit.ly/1eSX28t>



13. Rosas, R. (2013). "Transparencia y poder público en México". En *Revista de Administración Pública*, (130). México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Bibliografía complementaria

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <http://bit.ly/2ewUaSP>
2. *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares 2016*. Recuperado de <http://bit.ly/1vauawz>
3. *Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Recuperado de <http://bit.ly/2el9Jza>



Sitios de internet

Sitio	Descripción
http://bit.ly/2fdFNnC	Página del sistema <i>declaraNetplus</i> que administra la Secretaría de la Función Pública donde los servidores públicos realizan las declaraciones de situación patrimonial.
http://bit.ly/2f1XEgX	Infomex Gobierno Federal. Sistema para solicitar información al Gobierno Federal
http://bit.ly/2f1ZUVf	Sitio donde se encuentra información del gobierno federal relacionada con el directorio, contratos, informes, remuneraciones, normatividad, subsidios, servicios, concesiones y permisos que se publica conforme lo indica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
http://bit.ly/2eeHMG8	ZOOM es una herramienta de búsqueda de las solicitudes de información que se han formulado al Gobierno Federal, de las respuestas que se han proporcionado, y de las resoluciones que el IFAI emite ante las inconformidades de los ciudadanos respecto a las respuestas que obtienen, además de los estudios y opiniones que apoyan dichas resoluciones.



REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA BÁSICA

- CASTILLO Juárez, Laura Itzel, Desarrollo sustentable: ¿Una solución? ¿Una utopía?, Ed. Partido de la revolución democrática, 1994, Universidad de Texas, 138 pp.
- MELO Moreno, Vladimir, Sociales Identidades 11, Grupo Editorial Norma, Primera edición 2006, 296 páginas.
- Gómez-Lobo, Andrés. ¿Qué entendemos por desarrollo sustentable? En: <http://www.sustentable.cl/portada/Andres/358.asp>. Extraído en abril de 2004.-
- Nebel, Bernard J. y Wright, Richard T. (1999). Ciencias Ambientales. Ecología y desarrollo sostenible. 6ª. ed. Versión en español. Pearson Educación. México. p. 14
- Aguado Moralejo, I., Echabarria Miguel, C. & Barrutia Legarreta, J. M., 2009. El Desarrollo Sostenible a lo largo de la historia. *Revista de Economía Mundial*, Abril, Issue 21, pp. 87-110.
- Aguirre, R. C. A., 2007. *Immanuel Wallerstein y la perspectiva crítica del análisis de los sistemas mundo*. s.l.:s.n.
- Bifani, P., 2007. *Medio ambiente y desarrollo*. México: Editorial Universitaria.
- Brander, J. A., 2007. Viewpoint: Sustainability: Malthus revisited?. *Canadian Journal of Economics*, Febrero.40(1).
- Carvajal Villaplana, Á., 2007. *La trama del desarrollo: hacia una noción desarrollada de desarrollo*. s.l.:s.n.
- Cuerdo Mir, M. & Ramos Gorostiza, J. L., 2000. *Economía y Naturaleza una historia de las ideas*. Madrid: Síntesis.
- Ekelund, R. B. & Hébert, R. F., 1999. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*. Madrid: McGraw-Hill.
- Foladori, G. y otros, 2005. *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, H. Cámara de Diputados.



- Gutiérrez Garza, E., 2008. *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable: Historia de la constitución de un enfoque multidisciplinario*. Nuevo León: s.n.
- Gutiérrez R., R., 2004. *Walt W. Rostow: Réquiem por un historiador económico*. Toluca: s.n.
- Hobsbawm, E., 2010. *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Ibañez, M. M., Sanz, F. H. & Massimilano, F., 2009. *Dimensión territorial de la globalización económica/Territorial dimension of*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Itziar Aguado Moralejo, M. E. J. M. B., 2009. *El desarrollo sostenible a lo largo de la historia del pensamiento económico*. s.l.: Universidad de Huelva.
- Kras, E., 1994. *El Desarrollo Sustentable y las Empresas*. México: Grupo Editorial Iberoamérica, S. A. de C.V.
- Leff, E., 2000. Espacio, lugar y tiempo: la reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental. Issue 1, pp. 57-59.
- Leff, E., 2004. *Saber ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. 4a. ed. México: Siglo XXI.
- Leff, E., 2005. *La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza..* Rio de Janeiro: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Martínez, M. A. F., 2011. *Reflexiones en torno al sistema mundo de Immanuel Wallerstein*. s.l.:s.n.
- Mejía, M. C., 1996. *13/ El Tercer Mundo: sociedad, economía, política y cultura. Una bibliografía temática*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades - UNAM.
- ONU, C. M. s. e. M. A. y. e. D., 1987. *Nuestro futuro común*. s.l.:s.n.
- Saldivar V., A. y otros, 1998. *De la Economía Ambiental al Desarrollo Sustentable (Alternativas frente a la crisis de gestión ambiental)*. México: Facultad de Economía, UNAM. Programa Universitario de Medio Ambiente, UNAM.



- Stiglitz, J., 2002. *El malestar en la globalización*. s.l.:Punto de lectura.
- Velázquez Muñoz, Carlos Javier. Ciudad y Desarrollo Sostenible. Editorial Universidad del Norte 2012, Barranquilla. 146 páginas.
- Nietzsche Federico (1965). Obras Completas de Federico Nietzsche, Tomo VIII, M. Aguilar editor.
- Steven Levitt y Stephen Dubner (2010). *Superfreakonomics: Global Cooling, Patriotic Prostitutes and Why Suicide Bombers Should Buy Life Insurance*.
- A. Giddens, Z Bauman, N Luhmann, U. Beck (1996) Las consecuencias perversas de la modernidad, Anthropos, Barcelona.
- Aguirre, R. C. A., 2007. Immanuel Wallerstein y la perspectiva crítica del análisis de los sistemas mundo. s.l.:s.n. 59 pp.
- Bifani, P., 2007. Medio ambiente y desarrollo. México: Editorial Universitaria, 703 pp.
- Xercavins, Joshep, Desarrollo Sostenible, Ediciones UPC, Primera Edición, 2005, 215 pp.
- JACOBS, Michelle, La Economía Verde, Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y la Política del Futuro, Editorial Icaria: Fuhem, Barcelona, 1990. 432 pp.
- URQUIDI, Víctor L., Desarrollo Sustentable y Cambio Global, El Colegio de México, 2007, Primera Edición, 639 pp.
- Urquidi, Víctor L., Desarrollo Sustentable y Cambio Global, Editor Alejandro Nadal, El Colegio de México, primera edición, México 2007, 639 páginas.
- Xercavins, Joshep, Desarrollo Sostenible, Ediciones UPC, Primera Edición, 2005, 215 páginas.
- SOHR Biss, Raúl (2009) Chao Petróleo. El Mundo Y Las Energías Del Futuro, Editorial Debate, P. 328.
- THOMAS F. Homer (2001) Environment, Scarcity, and Violence, Princeton University Press.



COMPLEMENTARIA

- ESCOBAR Delgadillo, Jéssica Lorena, (2007), *El Desarrollo Sustentable en México (1980-2007)*, México, Revista Digital Universitaria. 10 de marzo de 2007, Volumen 9 Número 3 ISSN: 1067-6079, 13 pp.
- AZUELA, Antonio, (1993), *Desarrollo sustentable: hacia una política ambiental*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1993, 176 p.
- Mulder, P. & Van Den Bergh, J. C., 2001. Evolutionary Economic Theories of Sustainable Development. *Growth and Change*, 32(1), pp. 110-134.
- ONU, C. M. s. e. M. A. y. e. D., 1987. *Nuestro futuro común*. s.l.:s.n.
- Saldivar V., A. y otros, 1998. *De la Economía Ambiental al Desarrollo Sustentable (Alternativas frente a la crisis de gestión ambiental)*. México: Facultad de Economía, UNAM. Programa Universitario de Medio Ambiente, UNAM..
- Stiglitz, J., 2002. *El malestar en la globalización*. s.l.:Punto de lectura. *Cuadernos Políticos*, número 58, México, D.F., editorial Era, octubre-diciembre de 1989, pp. 41-62.
- Jacobs, Michelle, *La Economía Verde, Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y la Política del Futuro*, Editorial Icaria: Fuhem, Barcelona, 432 pp.
- Sarghini, Jorge Emilio, *Política Ambiental y Desarrollo Sustentable*, Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires, 1998, 123 pp.
- Pérez Bustamante, Laura, *Los Derechos de la Sustentabilidad: Desarrollo, Consumo y Ambiente*, Editorial Colihue, Primera edición, Buenos Aires 2007, 288 páginas.
- Gutiérrez Garza, Estela, *De las Teorías del Desarrollo al Desarrollo Sustentable*, Editorial Siglo XXI Editores, 2010, 216 páginas.



BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA

Fuente	Unidad (es) que soporta	Dirección electrónica
El Desarrollo Sostenible. Consultado el 23 de mayo de 2013	U1	http://ccqgc.pangea.org/cast/sosteni/soscast.htm
Introducción al desarrollo sustentable. Consultado el 29 de mayo de 2013	U1	http://puntoverde.com.mx/desarrollo_sostenible
Plan verde, origen de la sustentabilidad. Consultado el 12 de junio de 2013.	U1	http://www.planverde.df.gob.mx/ecomundo/69-miscelanea/500-origen-del-concepto-de-sustentabilidad.html
Desarrollo sustentable. Consultado el 23 de mayo de 2013.	U1	http://www.oni.escuelas.edu.ar/2006/SANTA_FE/1181/
¿Cómo hacer un mapa mental? Consultado el 10 de junio de 2013	U1	http://www.eduteka.org/proyectos.php/1/5349 ,
Conservando nuestros recursos naturales. Disponible en línea, consultado el 23 de diciembre de 2013	U2	http://academic.uprm.edu/gonzalezc/id24.htm
Pensamiento económico de Thomas Malthus. Disponible en línea, consultado el 23 de diciembre de 2013	U2	http://www.eco-finanzas.com/economia/economistas/Thomas-Malthus-Pensamiento-economico.htm
Corrientes críticas de la sociología latinoamericana. Disponible en línea, consultado el 23 de diciembre de 2013	U2	http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=265573



<p>Ing. Alberto Daniel Golberg, “Crisis económica global y crisis ambiental”, Fundación Chadileuvú–Santa Rosa. Disponible en línea. Consultado el 05 de enero de 2013</p>	<p>U3</p>	<p>http://www.funpat3mil.com.ar/documentos/crisis_economica</p>
<p>Rolando Delgado Castillo. “La Química y el Medio Ambiente, La Química del Siglo XX. Disponible en línea. Consultado el 06 de febrero de 2013.</p>	<p>U3</p>	<p>http://www.galeon.com/histoquim/HQSXX5_MONO.htm</p>
<p>Ofelia Beatriz Agoglia Moreno. “La dimensión espacio temporal en la relación sociedad-naturaleza”. Disponible en línea. 06 de febrero de 2013.</p>	<p>U3</p>	<p>http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/7671/tobam.pdf;jsessionid=E2752D196C97D484172519253F292160.tdx?sequence=3(archivo</p>
<p>A. Giddens, Z. Bauman, N.Luhmann, U.Beck. “Las consecuencias perversas de la modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo.” Disponible en línea. 06 de febrero de 2013.</p>	<p>U3</p>	<p>http://media.utp.edu.co/institutoambiental2011/archivos/documentos-relacionados-con-agroecologia-seguridad-y-soberania-alimentaria/varios-autores-las-consecuencias-perversas-de-la-modernidad.pdf</p>
<p>Amílcar Herrera. “Desarrollo, tecnología y medio ambiente.” Disponible en línea. el 08 de enero de 2013</p>	<p>U3</p>	<p>http://agro.unc.edu.ar/~extrural/Herreratecnol.pdf</p>



Video sobre la verdad sobre el polo químico de Huelva. Disponible en línea el 09 de enero de 2013	U3	http://www.youtube.com/watch?v=pdqBcFFpwTk
Documentación de la Naciones Unidas. Guías de investigación. Disponible en línea, consultado el 20 de diciembre de 2013.	U4	http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resquids/specenvsp.htm
Portal de la Labor del Sistema de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Disponible en línea, consultado el 20 de diciembre de 2013.	U4	http://www.un.org/es/climatechange/kyoto.shtml
La OCDE: 50 años promoviendo mejores políticas para una vida mejor. Disponible en línea, consultado el 20 de diciembre de 2013.	U4	http://www.oecd.org/centrodemexico/47765794.pdf
El Banco Mundial. Disponible en línea, consultado el 20 de diciembre de 2013.	U4	http://www.bancomundial.org/odm/
Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible. Consultado el 19 de junio de 2013.	U5	http://www.oecd.org/mexico/45391108.pdf
Políticas públicas. Consultado el 19 de junio de 2013.	U5	http://mexico.itdp.org/qu-e-hacemos/politicas-publicas/
Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. Consultado el 19 de junio de 2013.	U5	http://pnd.gob.mx/



Políticas Públicas para un Desarrollo Incluyente. Consultado el 19 de junio de 2013.	U5	http://www.foromexico2013.org
Rojas Orozco, Cornelio. El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública, INAP, 2003, 270 pp. Disponible en línea, consultado el 24 de junio de 2013.	U5	http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/29%20el%20desarrollo%20sustentable%20nuevo%20paradigma.pdf
Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, disponible en línea. Consultado el 06 de agosto de 2013.	U6	http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/PND_2007-2012.pdf
Política Ambiental Nacional para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas de México. Disponible en línea. Consultado el 2 de julio de 2013.	U6	http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20integracion/oceanos_costas_semarnat.pdf
Desarrollos de Política Ambiental en Chile, Ecuador y Perú. Disponible en línea. Disponible en línea. Consultado el 2 de julio de 2013.	U6	http://www.elaw.org/nod/e/2854
Políticas Ambientales y Desarrollo Sustentable. Disponible en línea. Consultado el 3 de julio de 2013	U6	http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/4496/duran.htm
Badii, M. H. Desarrollo sustentable: fundamentos, perspectivas y limitaciones (<i>Sustainable development: fundamentals,</i>	U6	http://www.web.facpya.uanl.mx/rev_in/Revistas/1.2/A3.pdf



<p><i>prespectives & limitations</i>).</p> <p>Disponible en línea. Consultado el 4 de julio de 2013.</p>		
<p>Ética, responsabilidad social, desarrollo sustentable en las organizaciones. Consultado el 12 de junio de 2013.</p>	<p>U7</p>	<p>http://www.centrogeo.org.mx/curriculum/germanmonroy/pdf/etica_responsabilidad_social_desarrollo_susten_organiz.pdf</p>
<p>Estrategias y acciones de las empresas mexicanas ante el cambio climático: enfrentando los retos de una economía global baja en carbono. Consultado el 12 de junio de 2013</p>	<p>U7</p>	<p>http://www.pwc.com/mx/es/archivo/112010-estudio-estrategias-cambio-climatico.pdf</p>
<p>La apropiación del discurso de la sustentabilidad por las organizaciones empresariales brasileñas. Consultado el 12 de junio de 2013.</p>	<p>U7</p>	<p>http://www.revistas.unam.mx/index.php/crs/article/view/16469</p>
<p>Deterioro ambiental vs. Desarrollo económico y social. Consultado el 12 de junio de 2013.</p>	<p>U7</p>	<p>http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/deterioro.pdf</p>
<p>La crisis ambiental como proceso. Un análisis reflexivo sobre una emergencia, desarrollo y profundización desde la perspectiva de la teoría crítica. Consultado el 12 de junio de 2013.</p>	<p>U7</p>	<p>http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/7671/tobam.pdf;jsessionid=379B8F1199219EED83EBF878DCB16A2E.tdx2?sequence=3</p>



<p>Crisis ambiental y cambio climático en la política global: un tema crecientemente complejo para América Latina. Consultado el 12 de junio de 2013.</p>	<p>U7</p>	<p>http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-23762010000200005&script=sci_arttext</p>
---	-----------	--

Plan 2012

2016
actualizado

