

# Quórum Legislativo

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

**Legislación mexicana**  
en materia de discapacidad

**Gonzalo Santiago Campos**

**Reformas en materia de**  
organización y funcionamiento  
del Congreso

**Juan Carlos Cervantes Gómez**

**La Fiscalización del**  
**gasto federalizado**  
(Aportaciones Federales)

**Cecilia Licona Vite**

**Políticas públicas y**  
**técnica legislativa,**  
¿conceptos excluyentes o  
simbiosis necesaria?

**Eduardo de Jesús Castellanos Hernández**

124



CÁMARA DE  
DIPUTADOS  
LXIV LEGISLATURA

**CEDIP**  
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO  
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

# Quórum Legislativo 124

es una publicación del Centro de Estudios  
de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente de la Mesa Directiva  
**Dip. Porfirio Muñoz Ledo**

Presidente de la Junta de Coordinación Política  
**Dip. Mario Delgado Carrillo**  
Integrantes  
**Dip. Juan Carlos Romero Hicks**  
**Dip. René Juárez Cisneros**  
**Dip. Fernando Luis Manzanilla Prieto**  
**Dip. Reginaldo Sandoval Flores**  
**Dip. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla**  
**Dip. José Ricardo Gallardo Cardona**  
**Dip. Arturo Escobar y Vega**

Centro de Estudios de Derecho  
e Investigaciones Parlamentarias

Integrantes

**Juan Carlos Cervantes Gómez**  
Encargado del Despacho de la Dirección General  
Director de Estudios Legislativos

**María Amelia Olguín Vargas**  
Directora de Estudios de Constitucionalidad

**Juan Ramírez Marín**  
Director de Estudios Jurídicos

**Gonzalo Santiago Campos**  
Director de Estudios Parlamentarios

Diseño y formación

**D3 Ediciones SA de CV**  
Josué García de la Fuente,  
Ana Karina Mendoza Cervantes

Fotografía de portada

**D3 Ediciones SA de CV**  
Fotografía de página:  
al momento.mx

ISSN: 1870-7270

Quórum Legislativo 124 Publicación del Centro de Estudios de  
Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de  
Diputados, con domicilio en Av. Congreso de la Unión No. 66,  
Colonia El Parque. Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15960.  
Ciudad de México.

Impresa en D3 Ediciones, S.A de C.V, Super Avenida Lomas Verdes,  
No. 2560. Int. 306, Lomas Verdes, Naucalpan, CP 53120,  
en el mes de diciembre de 2018 con un tiraje de 1000 ejemplares.  
Editada y distribuida por la Cámara de Diputados a través del  
Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias  
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la  
fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.  
Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores.

■ DICIEMBRE 2018



# Índice

**Editorial** **02**

---

CEDIP

**Legislación mexicana en materia de discapacidad** **05**

---

Gonzalo Santiago Campos

**Reformas en materia de organización  
y funcionamiento del Congreso** **27**

---

Juan Carlos Cervantes Gómez

**Políticas públicas y técnica legislativa,  
¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?** **59**

---

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

**La Fiscalización del gasto Federalizado (Aportaciones Federales)** **85**

---

Cecilia Licona Vite

**La Seguridad Interior en México** **129**

---

Oscar Uribe Benítez

**Consideraciones sobre la municipalización  
de la Ciudad de México** **171**

---

Jesús Ruiz Munilla

# Editorial



El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), desde hace quince años se dio a la tarea de retomar la publicación de la revista Quórum, la cual se integra con investigaciones cuyo principal propósito es analizar y difundir temas que generan debate en la Cámara de Diputados.

El CEDIP pendiente del análisis de los cambios sociales y políticos que puedan tener impacto en las funciones del Poder Legislativo y en aras de continuar con una actividad editorial, que pueda ser útil para los órganos parlamentarios de la LXIV Legislatura, pone a disposición de las y los diputados federales y locales, grupos parlamentarios, partidos políticos y público interesado en los trabajos legis-

lativos, un nuevo número de Quórum Legislativo, la cual se ha consolidado como nuestra revista emblema.

La Revista Quórum Legislativo 124 se conforma de investigaciones que se han desarrollado en el marco de los derechos humanos y del fortalecimiento de la integración de los tres niveles de gobierno, muestra de ello es el trabajo denominado *“Legislación mexicana en materia de discapacidad”*, a través de la cual se expone y explica la manera en la que en nuestro país los derechos de las personas con discapacidad son reconocidos en la legislación federal encargada de reglamentarlos, esto es, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, así como el marco legal internacional que sirve de base a la normatividad de nuestro país.

Otro título que conforma ésta edición es el denominado *“Reformas en materia de organización y funcionamiento del Congreso”*; trabajo cuyo fin es actualizar el análisis del Derecho Parlamentario nacional, para lo cual se realiza la revisión de las más importantes reformas en materia de organización y funcionamiento del Congreso federal, que se llevaron a cabo en el sexenio pasado, lo cual resulta de gran importancia para el trabajo de los órganos parlamentarios.

En el cuerpo de ésta edición, también se incluye el tema *“Políticas públicas y técnica legislativa, ¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?”*, estudio de gran relevancia el cual aborda la estrecha relación que existe entre el análisis de políticas públicas y la aplicación de la técnica legislativa; ya que señala que independientemente de lo amplio del concepto de ésta; resulta evidente también que la redacción de una disposición normativa está claramente asociada a su viabilidad, no sólo en el sentido jurídico y constitucional, sino también respecto del cumplimiento de los objetivos materiales o factuales que se propone, es decir, a su contenido, lo cual puede determinarse a través del análisis de la política pública a aplicar.

Este Centro de Estudios, al realizar trabajos de investigación en diversas ramas, busca hacer llegar al lector el análisis de los temas que trastocan los diferentes niveles de gobierno, tal es el caso de la investigación titulada *“La Fiscalización del Gasto Federalizado. (Aportaciones Federales)”*; investigación que tiene como objetivo analizar la facultad del Poder Legislativo federal y del local en la fiscalización de los recursos federales transferidos a estados, municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Por otra parte se aborda un relevante y actual tema, *“La Seguridad Interior en México”*; en el trabajo se destaca que las organizaciones criminales y sus actividades delictivas, principalmente el narcotráfico, han creado un contexto de inseguridad, violencia generalizada y corrupción en el país, lo que ha motivado la decisión del gobierno de que intervenga el ejército mexicano, para suplir las deficiencias de las instituciones policiacas federales, estatales y municipales, lo cual implica que la seguridad interior esté a cargo de militares por una supuesta influencia de los Estados Unidos de América. A fin de conocer si existió tal influencia en la expedición de la Ley de Seguridad Interior, así como si ésta es compatible con nuestro marco constitucional, se desarrolló este análisis.

En el ámbito local, la Ciudad de México ha sufrido grandes transformaciones como se analiza en el tema *“Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México”*; ésta investigación reconoce históricamente, la figura político-administrativa del Municipio Libre el cual ha sido la base y sustento de toda forma de organización política de nuestro país y en la ahora Ciudad de México. Describe y analiza la nueva figura de gobierno denominada Alcaldía de la Ciudad de México, para identificar sus facultades y atribuciones, así como para detectar sus deficiencias respecto del resto de los municipios de México.

Con la presentación de este número, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, busca fortalecer su compromiso con la difusión de la investigación que contribuya al conocimiento y reflexión de los más importantes problemas que en el ámbito jurídico y parlamentario enfrenta el país.

**CEDIP**

# Legislación mexicana en materia de discapacidad

**Gonzalo Santiago Campos**

---

## Introducción



Es necesaria legislación especial para las personas con discapacidad? La respuesta indudablemente es afirmativa, ya que en un mundo perfecto, los derechos consagrados en las constituciones, instrumentos internacionales o regionales y en las legislaciones nacionales serían suficientes para proteger a todos los miembros de la sociedad. Sin embargo, en la realidad las sociedades modernas han marginado a ciertos grupos, entre ellos se encuentran las personas con discapacidad, quienes son aproximadamente 650 millones de personas, esto es alrededor del 10% de la población mundial.

Históricamente estas personas se han enfrentado, y hoy todavía se enfrentan, a una serie de obstáculos

físicos, pero sobre todo sociales: se les margina e impide recibir educación; obtener un empleo, incluso aunque estén bien calificados para ello; tener información atendiendo a su discapacidad; acceder a los servicios de salud y sanitarios; no pueden tener movilidad en medios de transporte público; en suma, debido a todas estos impedimentos, le resulta sumamente complicado integrarse a la sociedad y ser aceptados, ya que son objeto de marginación y discriminación.

En 1993 fueron elaboradas las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, adoptadas por las Naciones Unidas, mismas que sirvieron de base para que algunos países legislaran en el tema. Sin embargo, las Normas Uniformes no son un instrumento jurídicamente vinculante, de ahí que se haya elaborado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En México también desde la década de los noventa fueron implementadas algunas reformas para tutelar los derechos de las personas con discapacidad y en 2005 fue expedida la primera ley para las personas con discapacidad.

El presente trabajo tiene por objeto revisar la situación de la legislación mexicana en materia de discapacidad, en particular de la normatividad federal, para lo cual primero se estudian algunos aspectos generales relativos a la discapacidad; con posterioridad se analiza el marco internacional, en especial la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual ha sido ratificada por el Estado Mexicano y que ha servido para expedir la más reciente ley federal en el tema de las personas con discapacidad. En la parte central del trabajo se describe el desarrollo legislativo vivido en nuestro país para elaborar la legislación federal de las personas con discapacidad y su contenido. Por último realizo unas reflexiones finales a manera de conclusión.

## Breve contexto de la discapacidad

En términos sencillos la discapacidad se entiende como la "condición de discapacitado",<sup>1</sup> en tanto que discapacitado, es lo "dicho de una persona: que padece una disminución física, sensorial o psíquica que la incapacita total o parcialmente para el trabajo o para otras tareas ordinarias de la vida".<sup>2</sup> Sin embargo, "la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción

1 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 831

2 *Idem*.





a las alteraciones viscerales, es decir, a los aparatos respiratorio, cardiovascular, digestivo, genitourinario, sistema endocrino-metabólico y sistema inmunitario.

Una discapacidad de tipo físico incide en la forma en que las personas pueden desarrollar sus actividades de manera autónoma; sobre todo porque la autonomía se refleja en prácticamente todos los ámbitos de la vida diaria, como son el laboral, el educativo y la accesibilidad. De ahí que, la nula actividad laboral, la falta o el atraso educativo y las barreras para acceder a los lugares sean factores contrarios a la autonomía personal y problemas comunes de las personas con discapacidad física.

Por su parte, la discapacidad mental incluye el espectro del retraso mental en sus grados severo, moderado y leve, así como del retraso madurativo, las demencias y otros trastornos mentales, los cuales pueden ser de muy diverso tipo como el autismo, las esquizofrenias, los trastornos psicóticos, somáticos y de la personalidad. Debido a la complejidad para delimitar –tajantemente– las distintas categorías de las discapacidades mentales, es común el uso de la categoría “otras discapacidades mentales”. Por ejemplo, el INEGI subdivide el grupo de discapacidades mentales en los siguientes subgrupos:

- a) Discapacidades intelectuales (retraso mental).
- b) Discapacidades conductuales y otras mentales.
- c) Insuficientemente especificadas del grupo discapacidades mentales.<sup>7</sup>

Respecto a la discapacidad sensorial, como su denominación lo indica se trata de aquella vinculada con los sentidos de la vista (visión) y el oído (audición), aunado a las deficiencias concernientes con el lenguaje; aunque estos trastornos relacionados con la vista, el oído y el lenguaje pueden tener muy diverso matiz. Así, las deficiencias auditivas tienen distintos grados, desde las hipoacusias (mala audición) de carácter leve hasta la sordera total prelocutiva y postlocutiva, así como los trastornos relacionados con el equilibrio; lo mismo sucede con las personas que tienen trastornos visuales y del lenguaje. De ahí que, el INEGI realice una sub-clasificación de las discapacidades sensoriales (y de la comunicación) en 18 subgrupos.<sup>8</sup>

7 INEGI, *Clasificación de tipo de Discapacidad-Histórica*, Documento en línea, Disponible en Internet: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/aspectosmetodologicos/clasificadorescatalogos/doc/clasificacion\\_de\\_tipo\\_de\\_discapacidad.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/aspectosmetodologicos/clasificadorescatalogos/doc/clasificacion_de_tipo_de_discapacidad.pdf)

8 *Idem*.



Por ello, la UNESCO promueve las prácticas eficaces y el intercambio de conocimientos mediante diversas plataformas como el portal electrónico *La educación inclusiva en marcha: empoderar a los docentes, empoderar a los alumnos*<sup>10</sup> creado en colaboración con la Agencia Europea para las Necesidades Educativas Especiales y la Educación Inclusiva y con las Comunidades del conocimiento (WSIS) “Construyendo sociedades inclusivas para las personas con discapacidad”. De igual manera, es esencial tomar en cuenta que según la OCDE, entre los países que forman parte de ella los estudiantes con discapacidad siguen estando sub-representados en la enseñanza superior, pese a que su número va en aumento.

La salud también es un rubro en donde las personas con discapacidad suelen ser relegadas, ya que no suelen recibir la atención de salud que necesitan sobre todo porque la mitad de las personas con discapacidad no pueden pagar la atención de salud, frente a un tercio de las personas sin discapacidades. Además, las personas con discapacidad son dos veces más propensas a considerar insatisfactorios los servicios de salud que se les dispensan y cuatro veces más propensas a informar que se las trata mal y casi tres veces más propensas a que se les niegue la atención de salud.

En México los censos de 2000 y 2010, así como en 2014 la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), aportan los datos acerca del número de personas con discapacidad. En 2000 el INEGI reportó que las personas con discapacidad ascendía a cerca de 2.2 millones; mientras que, para el año 2010 el estimado de personas con discapacidad osciló alrededor de 5.7 millones; finalmente, en 2014 el INEGI dio los resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), a través de la cual se estableció en 7.1 millones el número de personas con discapacidad en todo el país.

Lo anterior es muestra de que el número de personas con discapacidad ha ido aumentando, por lo menos en las cifras que registra el INEGI. A decir de organismos internacionales como la UNESCO y la OMS eso se debe al envejecimiento de la población así como al incremento mundial de los problemas crónicos de salud asociados a discapacidad, entre ellas la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y los trastornos mentales, pues se estima que las enfermedades crónicas representan el 66,5% de todos los años vividos con discapacidad en los países de ingresos bajos y medianos.<sup>11</sup>

10 Consúltese el siguiente link de Internet: <http://www.inclusive-education-in-action.org/>

11 Organización Mundial de la Salud, Banco Mundial, *op. cit.*

## La regulación de la discapacidad en el ámbito internacional

En el ámbito internacional existen diversos instrumentos como pactos, cartas, convenios, programas, declaraciones, resoluciones, compromisos y protocolos en donde podemos encontrar alguna referencia relacionada con la discapacidad, pero de ellos solamente tres son de especial interés por ser vinculantes para los firmantes, estos son:

- La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (DOF 12/03/2001).
- La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (DOF 02/05/2008).
- El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (DOF 02/05/2008).

En el caso de la primera convención, implica la eliminación de la discriminación de que puedan ser objeto las personas con discapacidad; en tanto que, la segunda y el tercero se refieren a los derechos de las personas con discapacidad, por ello me centraré en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo.

Primero debe señalarse que la Asamblea General instituyó en 2001 un Comité Especial para negociar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En agosto de 2002 se iniciaron los trabajos con la primera reunión, aunque la redacción del texto comenzó hasta mayo de 2004; en agosto de 2006 dicho Comité llegó a un acuerdo con relación al contenido final y fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006 a través de la *Resolución 61/106*. Quienes fungieron como delegados del Comité Especial representaron a las organizaciones no gubernamentales, a los gobiernos, a las comisiones nacionales de derechos humanos y a las organizaciones internacionales; de tal forma, por primera vez las organizaciones no gubernamentales tuvieron participación activa en la elaboración de un instrumento de tutela de los derechos humanos.

La Convención tuvo en su origen la finalidad de cambiar la percepción que se tenía –y en algunos casos se mantiene– acerca de la discapacidad y buscar que las sociedades reconozcan lo importante y necesario que es proporcionar

a todas las personas la oportunidad de vivir la vida sin discriminación, ya que a lo largo de los años las personas con discapacidad han sido consideradas como individuos que requieren acciones de protección y respeto por parte de la sociedad.

Con la ratificación de la Convención, los países aceptan las obligaciones jurídicas que le corresponden de acuerdo con lo señalado en la propia convención y una vez que entre en vigor, debe adoptar todas las medidas necesarias para hacerlas cumplir, entre ellas la expedición de legislación adecuada o en su caso reformas legales a las disposiciones ya existentes.

La Convención y su Protocolo Facultativo se abrieron a firma el 30 de marzo de 2007 y entró en vigor el 3 de mayo de 2008, según quedo establecido en la *Resolución 61/106* (anexos I y II) de la Asamblea General. Además, cuando se llevó a cabo la 71ª sesión plenaria de la Asamblea General, el 18 de diciembre de 2008, habían firmado la Convención ciento treinta y siete Estados y cuarenta y cinco la habían ratificado, en tanto que ochenta Estados habían firmado el Protocolo Facultativo y veintisiete lo habían ratificado.

Con la Convención no se crea ningún derecho nuevo, más bien se pretende que los derechos ya existentes cubran las necesidades y la situación de las personas con discapacidad, pues su propósito consiste en promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual del conjunto los derechos humanos por las personas con discapacidad. La Convención marca una evolución en el concepto de discapacidad, pasando de una preocupación en materia de bienestar social a un asunto de derechos humanos, admitiendo que las barreras y los prejuicios de la sociedad crean en sí mismos una discapacidad.

De tal forma, los países que se unen a la convención se comprometen –artículo 4º– a elaborar y poner en práctica políticas, leyes y medidas administrativas para asegurar los derechos reconocidos en la convención y abolir las leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyen discriminación. Asimismo, tomando en cuenta la relevancia que tiene el cambio en las percepciones para mejorar la situación de las personas con discapacidad, los países miembros de la convención deben –artículo 8º– combatir los estereotipos y prejuicios y promover la conciencia de las capacidades de esas personas.

La no discriminación es un aspecto fundamental en la Convención, ya que los países miembros deben reconocer –artículo 5º– que todas las personas son iguales ante la ley, prohibir la discriminación basada en las discapacidades y garantizar



- b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad.
- c) Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad.
- d) Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión.
- e) Ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público.
- f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información.
- g) Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet.
- h) Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo.

Las personas con discapacidad deben tener –artículo 19– derecho a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás personas, y los Estados Parte asegurarán en especial que: a) las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico; b) las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta; c) las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad y tengan en cuenta sus necesidades.

Los Estados adoptarán –artículo 21– todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en



igualdad de condiciones con las demás y mediante cualquier forma de comunicación que elijan, sobre todo aceptar y facilitar la utilización de la lengua de señas, el Braille, los modos, medios, y formatos aumentativos y alternativos de comunicación y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad en sus relaciones oficiales; además, reconocer y promover la utilización de lenguas de señas.

En materia educativa, los países reconocen –artículo 24– el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con el objetivo de hacer efectivo este derecho los Estados asegurarán que las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad. También se asegurará que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás.

Asimismo, se debe facilitar el aprendizaje del Braille, la lengua de señas, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas. Incluso, se adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, entre ellos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o Braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos.

El derecho a la salud que las personas con discapacidad tienen –artículo 25– debe ser reconocido por los Estados, garantizando el más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad. Para lo cual, se tomarán las medidas necesarias para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud. En particular, se deben proporcionar a las personas con discapacidad programas y atención de la salud gratuitos o a precios asequibles de la misma variedad y calidad que a las demás personas, incluso en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, incluidas la pronta detección e intervención, cuando proceda, y servicios destinados a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades, incluidos los niños y las niñas y las personas mayores.

Del mismo modo, se exigirá a los profesionales de la salud que presten a las personas con discapacidad atención de la misma calidad que a las demás personas sobre la base de un consentimiento libre e informado, entre otras formas mediante la sensibilización respecto de los derechos humanos, la dignidad, la autonomía y las necesidades de las personas con discapacidad a través de la capacitación y la promulgación de normas éticas para la atención de la salud en los ámbitos público y privado.

El trabajo es un aspecto fundamental en la vida de las personas, de ahí que en la Convención se reconozca –artículo 27– el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los países salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, para prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables.

De igual manera, los países deben proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso y a la reparación por agravios sufridos. También alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, sobre todo emplear a personas con discapacidad en el sector público y promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas.

Los Estados asegurarán –artículo 29– que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, mediante la garantía de que los procedimientos,

instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar; así como la protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación (en todo caso, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar), y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda.

Finalmente, los países reconocen –artículo 30– el derecho de las personas con discapacidad a participar en la vida cultural, para lo cual deben promover el recreo, el tiempo libre y los deportes, asegurando el suministro de programas de televisión, películas, material teatral y cultural en formatos accesibles, facilitando el acceso a los teatros, los museos, los cines y las bibliotecas, y garantizando que las personas con discapacidad tengan oportunidad de desarrollar y utilizar su capacidad creativa no sólo en su propio beneficio sino también para enriquecimiento de la sociedad.

Por medio del Protocolo Facultativo se permite a las personas o los grupos de personas, de los países que hayan ratificado el Protocolo, presentar peticiones al Comité una vez que esos hayan agotado todos los procedimientos internos disponibles.

## **Legislación en materia de discapacidad en México**

En primer lugar es necesario mencionar que el Estado Mexicano, por medio del *Plenipotenciario* de los Estados Unidos Mexicanos firmó *ad referéndum* la Convención y su Protocolo Facultativo el 30 de marzo de 2007. La Convención se envió a la consideración de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con una *Declaración Interpretativa* así como su Protocolo Facultativo, siendo aprobados por el Senado de la República el 27 de septiembre de 2007, decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre del mismo año. La referida declaración interpretativa fue la siguiente:

DECLARACIÓN INTERPRETATIVA A FAVOR DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Los Estados Unidos Mexicanos formulan la siguiente declaración interpretativa, al ratificar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1o., establece que: '(...) Queda prohibida toda discriminación motivada por origen

étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas<sup>12</sup>.

Al ratificar esta Convención los Estados Unidos Mexicanos refrendan su compromiso a favor de la promoción y protección de los derechos de los mexicanos que sufran alguna discapacidad, tanto aquellos que se encuentren en territorio nacional como en el extranjero.

El Estado Mexicano reitera su firme compromiso de generar condiciones que permitan a toda persona, a desarrollarse de modo integral, así como ejercer sus derechos y libertades plenamente y sin discriminación.

Consecuentemente, con la absoluta determinación de proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, los Estados Unidos Mexicanos interpretan el párrafo 2 del artículo 12 de la Convención, en el sentido de que en caso de conflicto entre dicho párrafo y la legislación nacional habrá de aplicarse –en estricto apego al principio *pro homine*– la norma que confiera mayor protección legal, salvaguarde la dignidad y asegure la integridad física, psicológica, emocional y patrimonial de las personas.<sup>12</sup>

El Ejecutivo Federal firmó instrumento de ratificación el 27 de octubre de 2007, mismo que fue depositado ante el Secretario General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre del mismo año, según lo señalado por el artículo 41 de la Convención y 9 de su Protocolo Facultativo, junto con la *Declaración Interpretativa* antes expuesta.

Si bien México firmó y ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el año de 2007, desde la década de los años 90 se llevaron a cabo las primeras reformas para reconocer y garantizar los derechos de las personas con discapacidad. Así, en 1992 fue reformado el Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, con el objetivo de eliminar los términos peyorativos relacionados con la discapacidad intelectual como loco, idiota o imbecil.

Con la misma finalidad en los años siguientes se reformaron la Ley General de Educación para contemplar a la educación especial (1993) y la Ley de Estímulos y Fomento al Deporte la cual incorporó disposiciones para eliminar la discriminación, insertar el deporte adaptado dentro de las prioridades deportivas

12 Diario Oficial de la Federación del 2 de mayo de 2008.

nacionales, en los programas y planes y adaptar las instalaciones deportivas para el uso integral por parte de los deportistas con discapacidad (1994). Otros cuerpos normativos modificados en busca de beneficiar los derechos de las personas con discapacidad en diferentes ámbitos de la vida nacional fueron:

- Ley General de Asentamientos Humanos, de Adquisiciones y Obras Públicas.
- Federal de Protección al Consumidor.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.
- Artículo Primero Constitucional y su Ley Reglamentaria en materia de no discriminación.

Además de las reformas al marco jurídico, durante el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo se articuló el Programa Nacional para la Incorporación al Bienestar y al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (1995-2000), así como la Comisión Nacional Coordinadora del Programa Nacional para la incorporación al bienestar y al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (CONVIVE). En el 2000 se creó en la Administración Pública Federal la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social de las Personas con Discapacidad y en 2001 el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad como entidades encargadas de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas en materia de discapacidad.

De esta forma llegamos al 2004, año en que se presenta y aprueba en el Senado de la República la iniciativa de Ley General de las Personas con Discapacidad, misma que es remitida a la Cámara de Diputados y tunada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. En la elaboración de su dictamen la comisión tomó en cuenta las siguientes iniciativas:

1. Iniciativa del Ley Nacional de las Personas con Discapacidad (4 de diciembre de 2001).
2. Iniciativa de Ley Federal para la Cultura de Sordo (13 de noviembre del 2001).

3. Iniciativa de Ley Federal para las Personas con Discapacidad (10 de abril del 2003).
4. Dictamen con Proyecto de Decreto que crea la Ley Federal para las Personas con Discapacidad (30 de abril de 2003) remitido para sus efectos constitucionales a la Colegisladora.
5. En 2004 se presentaron en la Cámara de Senadores iniciativas de Ley General de las Personas con Discapacidad, Ley para la Protección de las Personas con Discapacidad y Ley de Derechos de las Personas con Discapacidad.

La Ley General de las Personas con Discapacidad fue dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 353 votos a favor el jueves 21 de abril de 2005 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 10 de junio de ese año. El objeto de la Ley consistió en establecer las bases que permitieran la plena inclusión de las personas con discapacidad, en un marco de igualdad y de equiparación de oportunidades, en todos los ámbitos de la vida. Siendo los principios rectores a observar en las políticas públicas los siguientes: equidad, justicia social, igualdad de oportunidades, reconocimiento de las diferencias, dignidad, integración, no discriminación y accesibilidad.

En esta legislación se reconoce que las personas con discapacidad tienen derecho a servicios públicos para la atención de su salud y rehabilitación integral; al trabajo y la capacitación, en términos de igualdad de oportunidades y equidad; al libre desplazamiento en condiciones dignas y seguras en espacios públicos; a recibir un trato digno y apropiado en los procedimientos administrativos y judiciales en que sean parte, así como asesoría y representación jurídica en forma gratuita en dichos procedimientos, bajo los términos que establezcan las leyes respectivas; además, la educación que imparta y regule el Estado deberá contribuir a su desarrollo integral para potenciar y ejercer plenamente sus capacidades, habilidades y aptitudes, así como el reconocimiento oficial de la Lengua de Señas Mexicana y el Sistema de Escritura Braille, así como programas de capacitación, comunicación, e investigación, para su utilización en el Sistema Educativo Nacional.

Asimismo, la Ley estableció la creación de bancos de prótesis, órtesis, ayudas técnicas y medicinas de uso restringido, facilitando su gestión y obtención a la población con discapacidad de escasos recursos; y fomentar la creación de centros asistenciales, temporales o permanentes, donde las personas con discapacidad intelectual sean atendidas en condiciones que respeten su dignidad y sus derechos.

Sin embargo, uno de los aportes más relevantes de esta Ley es la creación del *Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad* como el instrumento permanente de coordinación intersecretarial e interinstitucional que tiene por objeto contribuir al establecimiento de una política de Estado en la materia, así como promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones, estrategias y programas derivados de la Ley.

Dicho Consejo fue dotado de diversas atribuciones, entre ellas la de diseñar el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad en que concurrieran el sector público, privado y social; proponerle al ejecutivo Federal la inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de partidas para la aplicación y ejecución de los programas dirigidos a las personas con discapacidad; la de realizar estudios de investigación que apoyen al desarrollo integral de las personas con discapacidad; participar en el diseño de las reglas para la operación de los programas en materia de discapacidad; la de ser el organismo de consulta y asesoría obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y en su caso, voluntaria para las instituciones de los sectores social y privado.

La Ley también contempló la creación de un Consejo Consultivo como un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tendría por objeto proponer y opinar sobre los programas o acciones que se emprendieran a favor de las personas con discapacidad, así como recabar propuestas y presentarlas al Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad.

En 2011 se crea la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, diversas fueron las premisas que fundaron la emisión de una nueva legislación en materia de discapacidad, pero seguramente una de las más importantes fue la necesidad de armonizar la legislación nacional con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, firmada y ratificada por México en 2007, en particular tomando en consideración que la Ley General de las Personas con Discapacidad fue aprobada en 2005.

Así pues, el dictamen de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables abarcó el análisis, estudio y dictamen de las iniciativas de reformas (21) a la Ley General de las Personas con Discapacidad, presentadas por los diversos grupos parlamentarios durante las LX y LXI Legislaturas de la Cámara de Diputados; de igual forma, la comisión dictaminadora estudio las iniciativas de reformas (17) presentadas en el Senado de la República, con la finalidad de tener una visión

integral de las propuestas impulsadas por todos los legisladores del Congreso de la Unión.

La comisión dictaminadora considero necesario reformar prácticamente el total de los artículos de la Ley vigente, razón por la cual resulto procedente la creación de una nueva legislación, para incorporar la visión de los legisladores y armonizarla con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por una parte, la estructura de la nueva Ley quedo integrada por 60 artículos distribuidos en cuatro títulos y veinte capítulos; por la otra, el contenido del renovado articulado estuvo guiado por los preceptos de la Convención y el contenido de la Ley vigente, pues se consideró que determinados conceptos de ésta eran compatibles jurídicamente con la nueva legislación.

En consecuencia, la Ley establece que los derechos de las personas con discapacidad deben ser reconocidos sin discriminación de ningún tipo, señalando posibles causales de discriminación como son: origen étnico o nacional, género, edad, condición social, económica o de salud, religión, opiniones, estado civil, preferencias sexuales, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria o cualquiera otra característica propia de la condición humana o que atente contra su dignidad. Además, los principios que deberán observarse en las políticas públicas aumentaron, incorporando a las anteriores, la transversalidad y la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad de las personas con discapacidad.

Respecto a los *Derechos de las Personas con Discapacidad*, la nueva Ley mantuvo los derechos de salud y asistencia social, trabajo, educación, deporte, cultura, accesibilidad, transporte público y comunicaciones, vivienda, recopilación de datos y estadística, desarrollo social; incorporo otros más como la recreación, turismo, acceso a la justicia, libertad de expresión, opinión y acceso a la información. Además, acorde con la novel legislación se cambió la denominación al Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad, ahora llamado Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

Igualmente, con la nueva Ley el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad se transformó en el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS) convirtiéndolo en un organismo público descentralizado (sectorizado a la Secretaría de Salud), con personalidad jurídica y patrimonio propio, gozando de autonomía técnica y de gestión para formular políticas, acciones, estrategias y programas derivados de esa Ley. En



2013 el CONADIS fue sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en razón de que la discapacidad es considerada un tema de política social, con enfoque de derechos humanos.

Con la expedición de una nueva legislación en materia de discapacidad los legisladores buscaron proteger los derechos de las personas con discapacidad, así como garantizar mayor atención por parte del Estado e incrementar las oportunidades generadas por políticas, programas y servicios públicos que les brinden la posibilidad de una mejor calidad de vida, superación de la pobreza e inclusión a la sociedad. Una Ley incluyente creada que las personas con discapacidad no solo estén integradas, sino que se les reconozca con sus capacidades y limitaciones y formen parte de la sociedad, igual que todos los ciudadanos de nuestro país.

En cuanto a las entidades federativas se refiere, todas ellas tienen legislación en materia de discapacidad, aunque su denominación sea diversa, pues en algunos casos es de Inclusión o para la Integración de las Personas con Discapacidad; mientras que, en otros es para el Desarrollo o el Desarrollo Social de las Personas con Discapacidad, y en el menor de los casos simplemente Ley para las Personas con Discapacidad.

## **Colofón**

En nuestro país los derechos de las personas con discapacidad son reconocidos desde la Constitución, pero la legislación federal encargada de reglamentarlos es la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, misma que data de 2011, aunque desde el 2005 existe la Ley General de las Personas con Discapacidad, promulgada previo a que el Estado Mexicano firmara y ratificara la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. También existen legislaciones locales en todas las entidades federativas encargadas de regular los derechos de las personas con discapacidad.

Pese a que en México ya teníamos una Ley en materia de personas con discapacidad desde el 2005, con la entrada en vigor de la Convención en 2008 fue necesario replantear la legislación, motivo por el cual se expidió en el 2011 la Ley vigente; lo mismo sucedió con las leyes locales, expedidas en su mayoría con posterioridad a la normativa federal del 2011.

De igual forma, con la entrada en vigor de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, fue necesario elaborar un programa nacional acorde a ésta, de ahí que haya sido elaborado el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018, cuyo antecedente inmediato fue el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad (2009-2012).

Entonces, México ha elaborado y promulgado una detallada legislación con la finalidad de hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad. Pero eso no ha sido suficiente, pues las prácticas discriminatorias hacia las personas con discapacidad siguen presentes, lo que hace nugatorios sus derechos constitucionales y legales, al no ser tomados en consideración. Se necesita revisar y adecuar los “programas sociales, sistema educativo, salud, etcétera, para garantizar la no exclusión, [m]ecanismos para reducir la discriminación en el mercado laboral; [c]oncientización y cambio cultural en la familia”<sup>13</sup>

Para ello es necesario que los diversos ámbitos de gobierno realicen acciones con la finalidad de promover el acceso real a los servicios generales; destinar mayores recursos a los programas específicos para las personas con discapacidades; mejorar la educación, formación y contratación del personal; proporcionar programas de financiamiento; incrementar la conciencia pública y la comprensión de las discapacidades a través de la difusión y educación; afianzar la investigación y la recopilación de datos, sobre todo en las entidades federativas; fomentar la participación de las personas con discapacidad en la aplicación de políticas y programas destinados a ellos.

## Fuentes de consulta

*Compendio de legislación sobre discapacidad: marco internacional, interamericano y de América Latina*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, 2009, 2 vols.

*Discapacidad y derecho*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2016.

Gutiérrez Brezmes, José Luis, *Accesibilidad: personas con discapacidad y diseño arquitectónico*, 2a ed., México, Universidad Iberoamericana, 2015, 203 pp.

13 Victoria Maldonado, Jorge Alfonso, *Hablemos sobre discapacidad y derechos humanos*, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2015, p. 253.

- INEGI, *Clasificación de tipo de Discapacidad-Histórica*, Documento en línea, Disponible en Internet: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/aspectosmetodologicos/clasificadoresycatalogos/doc/clasificacion\\_de\\_tipo\\_de\\_discapacidad.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/aspectosmetodologicos/clasificadoresycatalogos/doc/clasificacion_de_tipo_de_discapacidad.pdf)
- La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo*, 2a ed., México, Comisión Nacional de los Derechos humanos, 2016.
- Medina Carlos, Martha Elena (comp.), *La capacidad de la discapacidad*, Aguascalientes, Instituto Cultural de Aguascalientes, 2013, 127 pp.
- Organización Mundial de la Salud, Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad (Resumen)*, 2011, Documento en línea, Disponible en Internet: [http://www.who.int/disabilities/world\\_report/2011/es/](http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/es/)
- Organización Mundial de la Salud, *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud: CIF. Versión abreviada*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad. Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), 2001.
- Pérez Velasco Pavón, Juan Carlos, "Adulterez y discapacidad intelectual en México: un problema muy grave y desconocido", *Este País. Tendencias y opiniones*, no. 317, septiembre de 2017, 39-42.
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001.
- Victoria Maldonado, Jorge Alfonso, *Hablemos sobre discapacidad y derechos humanos*, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2015.
- Villanueva C., Ruth (coord.), *Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana* [recurso electrónico], México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016.



# Reformas en materia de organización y funcionamiento del Congreso

**Juan Carlos Cervantes Gómez**

---

## Introducción

**E**

l Derecho Parlamentario estudia las reglas de organización y el funcionamiento de las asambleas legislativas democráticas, así como los deberes y prerrogativas de los parlamentarios; el anterior comentario evidencia la importancia que esta rama del Derecho tiene para el funcionamiento de uno de los más importantes órganos del Estado. Esta parte del Derecho es antiquísima, y se comenzó a desarrollar a finales del siglo XVIII; entorno a ella se ha generado gran controversia, relacionada con su autonomía del Derecho Constitucional, sus características y hasta la búsqueda de su denominación más adecuada.

El estudio del Derecho Parlamentario en nuestro país es relativamente reciente, es así que encontramos pocas obras en la materia, de las cuales destacan los trabajos de Francisco Berlín Valenzuela de 1993 y de Miguel Ángel Camposeco de 1984. Fue a principios de la década pasada, derivado del fortalecimiento del Congreso, que se desprendió de la llamada Reforma del Estado, que comenzó a aparecer una importante producción bibliográfica en esta materia.

Desde 1977 como resultado del proceso de Reforma del Estado en México, las normas parlamentarias han sido objeto de importantes avances, no obstante, aún es necesario un mayor desarrollo en virtud de los dinámicos cambios políticos y sociales del país. Es por esta razón que las reglas y procesos parlamentarios, así como la actualización del conocimiento en materia orgánica, deben ser permanentemente revisados.

No obstante que en nuestro país el inicio del estudio de esta materia es reciente, esto no le resta importancia, ya que su desarrollo es fundamental para apoyar el buen desempeño de las labores de los órganos parlamentarios. Es por lo que con el fin de actualizar el análisis del Derecho Parlamentario nacional se lleva a cabo este nuevo trabajo, el cual pretende revisar las más importantes reformas en materia de organización y funcionamiento del Congreso, que se han llevado a cabo en el sexenio que culmina, a fin de poner al día nuestro conocimiento sobre este importante tema, el cual resulta sumamente relevante para el trabajo legislativo de los diputados en lo individual, así como para el de los diversos órganos parlamentarios.

Con este fin se revisarán desde una perspectiva general las reformas Constitucionales que fueron llevadas a cabo en el ámbito del Poder Legislativo; posteriormente se analizarán las más importantes reformas correspondientes a la organización de los órganos parlamentarios, en esta parte se desarrollarán los temas de la reelección legislativa, legisladores independientes y paridad de género en la integración del Congreso, reformas que han contribuido en forma determinante para darle un nuevo rostro al Congreso; posteriormente se abordarán los temas referentes a las modificaciones al marco jurídico del Congreso que versan sobre materia funcional, entre los cuales se desarrollarán, temas muy relevantes como son: la iniciativa preferente y la iniciativa ciudadana, posteriormente se analizarán las modificaciones que se han llevado a cabo a nivel constitucional, relativas a la función legislativa, una vez concluido este tema se desarrollarán diversas modificaciones que impactan en la función de control del Congreso; y finalmente abordaremos el tema relativo a la evaluación del

trabajo parlamentario, la cual resulta sumamente interesante, no obstante que en este tema hacen falta algunos ajustes y adiciones para que opere el Sistema de Evaluación de Diputados.

## I. Reformas Constitucionales en el Ámbito del Congreso

El sexenio que terminó se caracterizó entre otros aspectos por el importante número de reformas constitucionales, entre estas modificaciones debemos destacar las que tuvieron un impacto significativo en el Congreso; es el caso de la reforma política del 9 de agosto de 2012, mediante la cual se reguló la iniciativa ciudadana, se incorporaron los candidatos a Legisladores independientes, se otorgó al Presidente la facultad de iniciativa preferente, se adicionó la ratificación por parte de los legisladores de integrantes de los órganos regulatorios en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; así también destaca la Reforma Político-electoral del 10 de febrero de 2014, mediante la cual se reincorpora la reelección consecutiva de diputados y senadores federales, se estableció una garantía a la paridad entre los géneros con respecto a la postulación de candidatos a puestos de representación popular y se facultó a las Cámaras del Congreso para ratificar a Secretarios de Estado; asimismo es de señalar la reforma en materia de combate a la corrupción, del 27 de mayo de 2015, mediante la cual se facultó al Senado para ratificar al Secretario responsable del Control Interno del Ejecutivo Federal.

Las mencionadas reformas suponen el fortalecimiento estructural y funcional del Congreso; algunas son el producto de un prolongado debate como el caso de la reelección legislativa, la cual consideramos relevante en materia de la estabilidad estructural, algunas otras como la reforma en materia de paridad de género, son producto de un antiguo reclamo social, el cual se vio finalmente atendido. Todas estas modificaciones deberán contribuir a cambiar el rostro de las Cámaras Federales ante sus representados, en mayor o menor medida, sin embargo todas son relevantes y desde luego tendrán impactos importantes en la forma de hacer política al interior del Congreso. Es por esta razón que a continuación analizaremos sus contenidos y alcances, para lo cual habremos de dividir las en reformas en materia de organización y funcionales.

## II. Reformas en materia de organización

Si bien el Congreso ha experimentado desde 1963 importantes cambios en su estructura, así como en sus funciones, mediante los cuales se ha procurado un órgano más fuerte y funcional, aún se requieren modificaciones que coadyuven a fortalecerlo y adaptarlo a los nuevos escenarios políticos que enfrentará. En trabajos precedentes hemos comentado sobre las características del Derecho Parlamentario entre las que se encuentra la flexibilidad, la cual supone que debe ser lo suficientemente dúctil como para adaptarse a las circunstancias que enfrenta el órgano parlamentario, asimismo otra de sus características es la discontinuidad, que *consiste en la consideración de este Derecho como un conjunto de reglas que se dan los parlamentarios al inicio de cada legislatura en atención a las particulares necesidades de cada asamblea*,<sup>1</sup> tomando en consideración estas características podemos afirmar que las normas parlamentarias están en permanente modificación, con el fin de adaptarlas a las necesidades específicas del órgano que regulan y desde luego lograr su eficacia y fortaleza. Es por esto que en los últimos años más allá de las grandes reformas de 1999, la legislación parlamentaria se ha ido perfeccionando y adaptado continuamente, lo cual será motivo de análisis en este trabajo.

Los Parlamentos, a decir de Martínez Elipe, no son solamente órganos de preparación de leyes sino, fundamentalmente, de adopción de decisiones políticas; razón por la que la racionalización y flexibilidad debe caracterizar al Derecho Parlamentario y específicamente, a los Reglamentos de las asambleas representativas.<sup>2</sup> Como ya lo hemos señalado resulta evidente que los parlamentos requieren de una continua redefinición y adaptación, en su estructura y funciones, para enfrentarse a las exigencias y desafíos derivados del cambio social y político, a lo que están sujetos todos los órganos del Estado;<sup>3</sup> sin embargo, las Cámaras requieren de mayor flexibilidad en su regulación para enfrentar su todavía más frecuente redefinición.<sup>4</sup> Es de destacar que la flexibilidad de

---

1 Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, Publicaciones del Centro de Estudios de Derecho de la Cámara de Diputados, Serie roja Temas Parlamentarios, México, 2012, p. 12.

2 Martínez Elipe, León, *Introducción al Derecho Parlamentario*, T. 1. Aranzandi, Pamplona, 1999, p. 59.

3 López Guerra, Luis, *Organización y funcionamiento del Parlamento del Futuro*, en PAUI I VALL, Francesc, (coord.) *El parlamento del siglo XX*, VIII Jornadas de la asociación Española de Letrados de Parlamentos, AELPA, Tecnos, Madrid, 2002, p. 32.

4 Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Op. cit.*, pp. 43 y 44.



las normas aplica para el funcionamiento del Parlamento, pero también para su organización, lo cual resulta lógico, ya que una nueva forma de operación supone en la mayoría de los casos una nueva organización.

En el ámbito de la organización es de destacar que con la reforma política aprobada en 2014, se incorporaron importantes modificaciones a la Constitución en materia política electoral, entre las que destaca la reelección consecutiva de Legisladores, figura que impacta significativamente en la organización del Poder Legislativo, por lo que a continuación la abordaremos.

## A. Reelección Legislativa

En materia orgánica la reincorporación de la reelección es fundamental, ya que afecta directamente a la estructura de los órganos parlamentarios, al otorgarles mayor estabilidad ante la posibilidad de refrendar su mandato hasta por 12 años; en el caso de la Cámara de Diputados en tres ocasiones y en el Senado de la República por un periodo adicional. Lo anterior, se ha comentado, puede contribuir en forma determinante con la profesionalización de los legisladores, lo cual redundaría en un mejor desempeño de las labores parlamentarias desde el punto de vista técnico, pero también en mejores decisiones en virtud de una mayor experiencia político legislativa.

La reelección legislativa cambiará radicalmente la competencia electoral en el ámbito legislativo, ya que los representantes populares podrán ser objeto de una ratificación de su mandato en virtud de su desempeño. No obstante es necesario generar información accesible y suficiente para que los ciudadanos puedan evaluar la procedencia o no de la reelección de sus representantes ante el Congreso, con base precisamente en su labor representativa, lo cual es una asignatura pendiente, que la LXIV Legislatura deberá llevar a cabo.

### 1. Antecedentes de la no reelección

Es de destacar que en todos los textos constitucionales que precedieron al de 1917, la reelección estuvo prevista. Sin embargo, como respuesta al postulado formulado durante el último informe de gobierno del general Plutarco Elías Calles que tenía como fin orientar definitivamente la vida política del país por rumbos institucionales y superar el caudillismo, en una asamblea del Partido Nacional Re-

volucionario, se planteó la necesidad de extender el principio de no reelección al Poder Legislativo. Propuesta que puede considerarse no estaba acompañada con los ideales de la Revolución Mexicana, pero que sin embargo prosperó.

Dicha propuesta fue sometida a la consideración de la Cámara de Diputados el 16 de noviembre de 1932 y aprobada a los pocos días tanto en lo general como en lo particular, por 101 y 115 votos respectivamente. El dictamen aprobado fue turnado al Senado el día 20 de diciembre del mismo año, quien lo aprobó por unanimidad de 39 votos y lo remitió a las Legislaturas de los estados. El 20 de marzo de 1933, en sesión extraordinaria del Congreso, se efectuó el cómputo de votos de las mismas, declarándose aprobada la reforma y publicándose.<sup>5</sup> Al respecto Alonso Lujambio, comenta que la reforma de 1933 respondió, sí, a nuestras realidades, pero sus consecuencias no son hoy deseables.<sup>6</sup>

## 2. Reforma política de 2014

El controvertido tema de la reelección inmediata de los legisladores ha sido objeto de discusión en distintas épocas, pero fue a partir de la LVI Legislatura cuando volvió a cobrar relevancia,<sup>7</sup> desde entonces, se presentaron numerosas iniciativas, con el fin de reincorporar la reelección inmediata a la Constitución, no obstante sería hasta febrero de 2014 cuando se reincorporaría al texto de la Constitución.

Es así que ahora de acuerdo con la reforma al artículo 59, los diputados y senadores podrán ser reelectos. Asimismo se estableció que la postulación sólo podría ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado.

En el texto del dictamen del Senado de diciembre de 2013 se estableció que la postulación sólo la podría realizar el mismo partido o partidos de la coalición que los hubiera postulado y en el caso de los legisladores independientes, úni-

5 Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933.

6 Lujambio, Alonso. Revista Quórum, Núm. 38, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996, p. 21.

7 En esta Legislatura el Diputado Juan Antonio García Villa, del PAN presentó una iniciativa con proyecto de decreto para reformar, derogar y adicionar diversos artículos de la Constitución, con el fin de procurar un sano equilibrio entre los Poderes de la Unión y fortalecer al Poder Legislativo Federal. Entre estos artículos se encontraba el 59, que se propuso modificar a fin de establecer un límite máximo de hasta tres periodos consecutivos más para los diputados y uno más para los senadores, como un término razonable para que pudieran aportar continuidad, conocimientos y experiencia en el trabajo legislativo. Diario de los Debates del martes 2 de abril de 1996.

camente podrían volverse a postular con ese carácter. Sin embargo esta propuesta no prosperó y se estableció que la postulación debería de hacerse por los mismos partidos que la presentaron originalmente, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Lo cual puede considerarse positivo para el sistema democrático.

### 3. Argumentos en pro de la reelección legislativa

En trabajos previos ya analizábamos los principales argumentos en torno a la conveniencia de reincorporar a nuestro sistema la reelección legislativa, destacando que el principal, a favor, consistía en que ésta puede contribuir determinadamente con el fortalecimiento del Poder Legislativo,<sup>8</sup> a continuación retomaremos esos análisis y los confrontaremos con la situación política actual, señalando las áreas en que puede incidir favorablemente.

- a) Profesionalización de los legisladores. En esta parte resulta necesario puntualizar qué ventajas tienen los legisladores profesionales, lo que a continuación señalamos:
  - ◆ En primer término, los legisladores profesionales acumulan experiencia, conocen de la materia y se especializan en algunos campos de la actividad parlamentaria vía su participación en comisiones legislativas, este aspecto es determinante para considerar la reincorporación de la reelección como una medida positiva;
  - ◆ Hacen seguimiento de las leyes que impulsan y aprueban, con lo cual se garantiza que la implementación de éstas estará fiscalizada permanentemente, aspecto que deberá ser evaluado y desde luego sería sumamente positivo en el desempeño de la función legislativa en la actualidad;
  - ◆ Se convierten en guardianes de la institución, por lo que consultan y salvaguardan los archivos de las comisiones, con lo cual, se evita que éstos desaparezcan, actualmente este punto es fundamental y desde luego es apoyado por la actual legislación en materia de archivos públicos;

8 Cervantes Gomez, Juan Carlos y Garabito Martínez, Jorge, *El fortalecimiento del Congreso en el Marco de la Reforma del Estado*, Centro de Estudios de Derecho e investigaciones Parlamentarias, Expediente Parlamentario núm. 5, Cámara de Diputados, México, 2005, pp. 125-127.

- ◆ Pueden organizar cuerpos permanentes de asesores con alta especialidad. Lo cual implica que éstos a su vez tengan mejores condiciones de trabajo, un financiamiento mayor y una mejor organización para desarrollar sus actividades parlamentarias, políticas y de comunicación, que les permita ser más eficientes para asistir al legislador, con respecto a este tema es de resaltar que la consolidación de la reelección podría a su vez consolidar al Servicio Civil de Carrera en los órganos parlamentarios, lo cual sería sumamente positivo para el fortalecimiento de la estructura de apoyo a las labores parlamentarias;
  - ◆ Producen mejores leyes porque se van especializado en las distintas materias.
- b) Por otra parte, no sólo favorece la profesionalización, sino que obliga al legislador a ser profesional, ya que además de proporcionarles las condiciones para su formación como legislador, al ser su trabajo susceptible de evaluación, éste deberá capacitarse en las materias en que tenga participación; tomando en consideración que hoy en día el legislador ya es objeto de un intenso escrutinio público por parte de diferentes entes, la reelección podría mejorar sus capacidades y fortalecer la percepción que se tiene de él.
- c) Hace posible plantear proyectos legislativos a largo plazo, es decir que trasciendan el trienio o sexenio, pues debe tomarse en cuenta que algunos se realizan en diferentes etapas y en distintas épocas, por lo que en ocasiones una legislatura no es suficiente tiempo para finalizar un proyecto importante, aspecto que sigue siendo actual y conveniente.
- d) Evita la improvisación política, al evaluar el desempeño del legislador, aspecto que sigue siendo válido.

La mayoría de los anteriores elementos deberán ser objeto de evaluación al final de la presente Legislatura, sin embargo puede afirmarse que la aprobación de la reelección inmediata, genera las condiciones para cumplir con las anteriores condiciones.

## B. Legisladores independientes

Tras un intenso debate en torno a la propuesta de aprobar la posibilidad de competir electoralmente en forma independiente, el cual se endureció tras la emisión de la sentencia derivada de la demanda interpuesta por Jorge Castañeda Gutman en virtud de la inexistencia en el ámbito interno de un recurso sencillo y efectivo para el reclamo de la constitucionalidad de los derechos políticos y en consecuencia inscribir su candidatura independiente a la Presidencia de México para las elecciones que se celebraron en julio de 2006;<sup>9</sup> en agosto del 2012, se incorporó a nuestro texto constitucional, en el artículo 35 la posibilidad de que los ciudadanos pudieran competir como candidatos independientes, siempre que *cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación*.

Como reflejo de las candidaturas independientes ha sido posible incorporar a las Cámaras federales y locales algunos candidatos independientes, sin que ello se considere significativo hasta el momento, ya que sólo se presentaron dos casos, en la Cámara de Diputados Federal en la LXIII Legislatura arribó un candidato independiente y en el caso del Congreso de Jalisco otro. Derivado de la elección del pasado 1 de julio en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión no se integró ningún legislador por la vía independiente, ni en el caso de ningún congreso local.

En el caso de la reforma reglamentaria, la modificación constitucional impactó en el Reglamento de la Cámara de Diputados, a través de una modificación del 18 de diciembre de 2015, que introdujo el concepto de diputado independiente y determinó sus atribuciones y funciones. Asimismo se reformó el artículo 104, a fin de que en las discusiones de los dictámenes con proyecto de ley o decreto se incluyera la participación en la etapa de presentación de postura a un diputado o diputada independiente.

Como puede verse esta figura novedosa no tuvo impacto en los órganos parlamentarios en este año, sin embargo se han tomado medidas en la legislación secundaria tendentes a generar espacios para los legisladores que se incorporen por esta vía a la Cámara de Diputados, las cuales serán de utilidad en un futuro.

9 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 6 de agosto de 2008, (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Jurlnt/STCIDHM01.pdf>

### C. Paridad de género

Esta importante modificación cuenta con precedentes muy relevantes generados al interior de las Cámaras federales y en las instancias jurisdiccionales. Con respecto al llamado caso de *las Juanitas* que deriva de la negativa de otorgar licencia en la LXI Legislatura a la Diputada federal propietaria Olga Luz Espinosa Morales que tenía como suplente un hombre, Carlos Enrique Esquinca Cancino, licencia que fue solicitada el primero de septiembre de 2009, al Presidente de la Mesa Directiva. El 3 de septiembre de 2009, en sesión ordinaria el Pleno de la Cámara de Diputados, aprobó retirar del orden del día el punto relativo a las solicitudes de licencia que presentaron diversos diputados propietarios, y turnarlas a la Junta de Coordinación Política de ese órgano legislativo, entre éstas, la solicitud de la Dip. Espinosa Morales.

El 15 de octubre de 2009, Carlos Enrique Esquinca Cancino, en su calidad de diputado federal suplente, presentó Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, a fin de controvertir la omisión imputada al Presidente de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, de no dar respuesta a su escrito de 12 de octubre. Recurso que fue resuelto a través de los expedientes SUP-JDC-3049/2009 y su acumulado SUP-JDC-3048/2009. Mediante este recurso Carlos Enrique Esquinca Cancino solicitó al Tribunal Electoral ordenar a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que le llamasen para tomar protesta para asumir el cargo.<sup>10</sup> El Tribunal rechazó este recurso y sólo se pronunció con respecto al derecho con el que contaba la Diputada Espinosa de recibir respuesta, sin embargo la licencia no fue otorgada.

Antecedentes como el antes descrito fueron resueltos en favor de las mujeres por los órganos legislativos y jurisdiccionales, lo que impulsó que en febrero de 2014 se estableciera a nivel constitucional la garantía de género en las contiendas electorales, las cuales traen aparejados mecanismos para evitar situaciones como la anteriormente abordada.

Fue así que como parte de la reforma política de 2014, se incorporó al artículo 41 de la Constitución en su fracción primera, segundo párrafo, la obligación de los partidos políticos de *hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante*

10 Sentencia disponible en la Página Web del Tribunal Electoral, en la siguiente dirección: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/JDC/SUP-JDC-03049-2009.htm>

*el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.*

Esta disposición constitucional tuvo impacto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, la cual en su artículo 7 señala que:

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular

Tras las aludidas reformas los partidos políticos tienen la obligación de postular a los cargos de representación popular al mismo número de mujeres y hombres. Lo cual se ha traducido en que la presente LXIV Legislatura sea la Legislatura con el mayor número de integrantes mujeres en la historia de México.

Con la mencionada modificación los candidatos por los principios de Mayoría Relativa y Representación Proporcional propietarios y suplentes deben pertenecer al mismo género. Es así que los partidos políticos deben promover y garantizar la paridad entre los géneros de cualquier nivel. Asimismo en los casos de candidatos por el principio de Representación Proporcional se deben alternar fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

### **III. Reformas en materia de Funcionamiento**

Las normas funcionales del Congreso no tuvieron una evolución regular hasta antes del 2010, año en que se expiden los Reglamentos independientes de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. A diferencia de las normas orgánicas, las funcionales se fueron adaptando a las necesidades del Congreso a partir de la LVII Legislatura a través de acuerdos parlamentarios; la expedición de los Reglamentos unicamerales, marca un importante desarrollo de la legislación parlamentaria funcional en nuestro país. No obstante en las pasadas dos Legislaturas se incorporaron nuevas figuras procesales y se fortalecieron algunas facultades de las Cámaras, lo cual analizaremos a continuación.

## A. La iniciativa preferente y la iniciativa ciudadana

En materia funcional destaca la incorporación en agosto de 2012 de la iniciativa preferente y la iniciativa ciudadana, las cuales fueron reglamentadas a través de la Ley Orgánica hasta el 20 de mayo de 2014, fecha en que se publicó un decreto mediante el cual se reformaron diversos artículos a fin de normar ambos tipos de iniciativas, asimismo se introdujo un Título Quinto denominado *De la Iniciativa Ciudadana y Preferente* con dos Capítulos, que comprenden los artículos 130 a 133 denominado *De la Iniciativa Ciudadana*, y de los artículos 134 a 138 denominado *De la Iniciativa Preferente*.

La iniciativa preferente constituye un importante instrumento procesal para que el Presidente de la República pueda impulsar las propuestas de Ley que considere deben incorporarse en un corto periodo al Marco Jurídico. La tramitación de este tipo de iniciativas no implica gran alteración de las fases del proceso legislativo, pero sí la disminución de sus plazos; se da inicio al trámite con la presentación por parte del Ejecutivo Federal, el día de la apertura de cada período ordinario de sesiones, de hasta dos iniciativas para trámite preferente, o con el señalamiento con este carácter de hasta dos que ya se hayan presentado en periodos anteriores; cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de 30 días naturales. Es de destacar que los plazos que los Reglamentos unicamerales otorgan a sus comisiones para presentar un dictamen son prácticamente coincidentes con el previsto para la iniciativa preferente (30 días para el Senado y 45 para la Cámara de Diputados, mismo que debe reducirse 15 días para el caso de la iniciativa preferente); no obstante el trámite que inicia el Presidente, ya no puede ser objeto de prórrogas o ampliaciones de plazos, como lo sería una iniciativa ordinaria. Es así que en caso de que no se discuta y vote en los 30 días señalados, deberá ser el primer asunto que se discuta y vote en la siguiente sesión del Pleno en los términos enviados por el Ejecutivo y sin mayor tramitación. Si ésta es aprobada o modificada en la Cámara de origen, se envía inmediatamente a la Cámara revisora en calidad de Minuta. La revisora deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las mismas condiciones. Es de puntualizar que las iniciativas de adición o reforma a la Constitución no pueden ser objeto de la iniciativa preferente toda vez que el legislador constitucional consideró que este tipo de modificaciones debiera ser objeto de una mayor reflexión.



El Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 82 fracción III establece que una iniciativa o minuta con trámite preferente, que no sea dictaminada en comisiones en el plazo de 30 días naturales, contados a partir de que la iniciativa sea presentada por el Ejecutivo Federal, debe presentarse para su discusión y votación en los términos remitidos por el Presidente de la República, en la siguiente sesión del Pleno.

La nueva reglamentación funcional dispone un mecanismo contingente, para resolver la falta de dictamen en los plazos establecidos por la Constitución para la iniciativa preferente, el cual es similar al que se utiliza en caso de que las comisiones de la Cámara de Diputados no dictaminen en el plazo ordinario. En el caso del Reglamento de la Cámara de Diputados, antes de la Reforma a la Ley Orgánica, el 31 de diciembre de 2012 se aprobó un Decreto con el fin de reformar y adicionar diversos artículos del Reglamento de la Cámara de Diputados, para regular el procedimiento de la iniciativa preferente. Modificación que fue complementada con la reforma del artículo 177, numeral 3, del 8 de mayo de 2018, a través del cual se estableció la obligación del Presidente de la Junta Directiva de Comisión, de circular vía electrónica la propuesta de dictamen de una iniciativa preferente, entre sus integrantes, con un mínimo de veinticuatro horas previas a su discusión y votación

Por otra parte la iniciativa ciudadana implica un importante avance en materia de participación, ya que permite a cualquier ciudadano mexicano o grupo de ciudadanos presentar una iniciativa ante el Congreso de la Unión, siempre y cuando cuente con el número de firmas que la ley establece. Lo cual representa un número importante de apoyos que le dan aval a la solicitud.

Con la adición al artículo 71 de la Constitución se dispuso en su fracción IV, que el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. Es decir 116,211 firmas de ciudadanos aproximadamente tomando en cuenta la lista nominal de 89,393,283 ciudadanos. Cabe destacar que este porcentaje se estima muy alto, razón por la que se ha desincentivado la presentación de este tipo de propuestas ciudadanas.

## B. Función legislativa

A fin de dotar de nuevas facultades al Congreso de la Unión, del año 2012 a la fecha, se han llevado a cabo distintas modificaciones al artículo 73, y se le han incorporado diversas fracciones. A continuación, daremos cuenta en forma pormenorizada de las facultades adicionadas:

1. En materia educativa en 2013 se realizó la siguiente modificación:
  - a) Se adicionaron facultades para legislar en lo relativo al Servicio Profesional docente (Ley General del Servicio Profesional Docente), y se facultó al Congreso, para dictar leyes encaminadas al cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad (Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación), para lo cual se reformó la fracción XXV.<sup>11</sup>
2. En materia penal y de víctimas se realizaron modificaciones, a fin de expedir legislación relativa a:
  - a) Procedimiento penal único, fracción XXI. <sup>12</sup>
  - b) Justicia penal para adolescentes, inciso c) de la fracción XXI, <sup>13</sup>
  - c) Desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ubicada en el inciso a) de la fracción XXI. <sup>14</sup>
  - d) Derechos de las víctimas, se adicionó la fracción XXIX-X. <sup>15</sup>

11 Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 2013.

12 Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 2013.

13 Decreto por el que se reforman los párrafos cuarto y sexto del artículo 18 y el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 2 de julio de 2015.

14 Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 10 de julio de 2015.

15 Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 25 de julio de 2016.

- e) Mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, fracción XXI, inciso c).<sup>16</sup>
- 3 En materia Civil, se realizaron las siguientes modificaciones, a fin de legislar en materia de:
  - a) Organización y funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales, adicionándose la fracción XXIX-R.<sup>17</sup>
  - b) Organización y funcionamiento de los registros civiles, reformándose la fracción XXIX-R.<sup>18</sup>
  - c) Justicia cívica e itinerante, facultando al Congreso para expedir la ley general, se adicionó la fracción XXIX-Z.<sup>19</sup>
  - d) Proceso único civil y familiar, reformándose la fracción XXX, recorriéndose en su orden la actual XXX para quedar como XXXI.<sup>20</sup>
- 4. En materia de telecomunicaciones se realizó una modificación, a fin de facultar al órgano parlamentario federal para legislar en materia de tecnologías de la información y la comunicación, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, reformándose la fracción XVII.<sup>21</sup>
- 5. En materia de transparencia se realizaron las siguientes adiciones, a fin de otorgar facultades para legislar en materia de:

---

16 Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles. Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 2017.

17 Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 2013.

18 Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles. Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 2017

19 Ibídem.

20 Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares). Diario Oficial de la Federación del 15 de septiembre de 2017.

21 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, 11 de junio de 2013.

- a) Transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno, adicionándose la fracción XXIX-S.<sup>22</sup>
- b) Organización y administración homogénea de los archivos en los tres órdenes de Gobierno, determinando las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos, adicionándose la fracción XXIX-T.<sup>23</sup>
6. En materia político-electoral se realizaron modificaciones que facultan al Congreso para legislar en materia de:
  - a) Delitos electorales, estableciendo como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, reformándose el inciso a) de la fracción XXI.<sup>24</sup>
  - b) Competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, adicionándose la fracción XXIX-U.<sup>25</sup>
7. En materia de disciplina financiera, (fracción VIII) se realizaron las siguientes modificaciones:
  - a) Con respecto a la deuda pública:
    - ◆ Se adicionó que la facultad del Congreso de dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, también abarcaría el otorgamiento de garantías que éste otorgue sobre el crédito de la Nación.
    - ◆ Se estableció que las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado.
    - ◆ Se dispuso que la facultad para establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, la Ciudad de México y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento, la obligación de dichos órdenes

22 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, 7 de febrero de 2014.

23 Ibidem.

24 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero de 2014.

25 Ibidem.

de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente.

- ◆ Se dispuso que a través de la comisión legislativa bicameral competente se analice la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías, aplicándose en el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley.<sup>26</sup>
- b) Con respecto a responsabilidad hacendaria:
- ◆ Se adicionaron facultades para expedir leyes que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y la ahora Ciudad de México, para lo que se adicionó la fracción XXIX-W.<sup>27</sup>
8. En materia de combate a la corrupción se realizaron las siguientes reformas, facultando al Congreso para:
- a) Expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, reformándose la fracción XXIV.<sup>28</sup>
  - b) Crear la ley que instituya el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, fracción XXIX-H.<sup>29</sup>
  - c) Expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables, así como los procedimientos para su aplicación, adicionándose la fracción XXIX-V.<sup>30</sup>
9. En materia de solución de controversias se realizó una modificación, facultando al Congreso para expedir la ley general que establezca los

26 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 2015.

27 *Ibidem*.

28 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. 27 de mayo de 2015.

29 *Ibidem*.

30 *Ibidem*.

principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, adicionándose la fracción XXIX-A.<sup>31</sup>

10. Con respecto a mejora regulatoria se realizó una modificación, facultando al Congreso para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria, adicionándose la fracción XXIX-Y.<sup>32</sup>

Como puede observarse, hay un importante incremento de las facultades legislativas del Congreso de la Unión. Lo cual contribuye a generar una mayor centralización de la legislación en nuestro país.

### C. Función de control

El control parlamentario es la actividad que ejerce el Poder Legislativo sobre los otros órganos del Estado, con el fin de salvaguardar que el desempeño de éstos se lleve a cabo, de acuerdo con lo prescrito por la Constitución, lo que puede consistir en verificar si se han respetado los principios protegidos por ésta.<sup>33</sup> De acuerdo con Manuel Aragón, el control parlamentario puede ser considerado un control de tipo político, en virtud de no contar con un parámetro normativo objetivado, no hay razonamiento jurídico necesario, son los principios de la libertad y la oportunidad los que regulan tanto la composición del parámetro como la formulación de juicio valorativo o de adecuación.<sup>34</sup> De los anteriores comentarios se desprende que esta función del Congreso, es sumamente necesaria para que éste contribuya en forma determinante con el buen funcionamiento de los órganos del Estado.

En las anteriores dos legislaturas se propuso fortalecer el control parlamentario a través de la adición de nuevas facultades para llevar a cabo ratificaciones de

31 Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles. Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 2017

32 *Ibidem*.

33 Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Op. cit.*, p. 159.

34 ARAGÓN, Manuel, *Constitución democracia y control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, pp.186-187.

importantes funcionarios del Ejecutivo, así como para realizar la designación de funcionarios sumamente relevantes en materia de fiscalización y combate a la corrupción en el ámbito de los organismos autónomos. Lo anterior con el fin de dotar de mayores instrumentos de control al Congreso; modificaciones a nivel constitucional de las cuales a continuación damos cuenta.

### a. Ratificación de Secretarios de Estado

Desde la expedición de la Constitución de 1824, se incluyó este medio de control a cargo del Senado. Más adelante la Constitución de 1917 lo recoge en el artículo 76 y posteriormente la Cámara de Diputados sería dotada de este tipo de competencias.

En materia de ratificaciones se establecieron facultades específicas para cada Cámara; ligadas en principio a sus competencias exclusivas, como es el caso de la función presupuestal. Fue así que conforme a la reforma constitucional de febrero de 2014 a los artículos 74, fracción III y 76, fracción II, las Cámaras ratificarán a los siguientes Secretarios:

- La Cámara de Diputados, ratificará el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, con la salvedad de que se opte por un gobierno de coalición.
- En el caso del Senado de la República, este órgano parlamentario, ratificará los nombramientos que el Presidente haga de todos los Secretarios de Estado, si opta por un gobierno de coalición, disposición de la cual se exceptúa a los Secretarios de Defensa Nacional y Marina.
- Con respecto a las ratificaciones senatoriales, mediante reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, se adicionó la ratificación del Secretario responsable del Control Interno del Ejecutivo Federal. Lo cual sólo operará en caso de que se opte por un gobierno de coalición

En el caso de la incorporación de la ratificación del Secretario de Hacienda, puede considerarse la consolidación de un proceso con antecedentes remotos. Por otro lado en el caso de la ratificación de la totalidad de los secretarios, por parte del Senado, ésta obedece a la conveniencia de que en un gobierno coaligado, se expresen los diferentes puntos de vista de los grupos políticos que integran la coalición a través de este órgano de representación, en virtud de que ésta supone un acuerdo para gobernar. Lo que desde luego también implica un acuerdo en relación con la estructura que habrá de ejercer el gobierno.

## b. Ratificación de integrantes de los órganos regulatorios en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica

Mediante la reforma de agosto de 2012 se facultó al Senado para ratificar a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica. Con la aprobación de la adición a la fracción II del artículo 76 Constitucional, los comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECO), de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) son designados por el titular del Poder Ejecutivo, sujetos a la ratificación de la Cámara de Senadores.

El dictamen del Senado, que fungió como Cámara de origen destaca que con la ratificación se buscaba alcanzar que quienes ejercieran esas altas y complejas tareas de Estado, quedaran sujetos a un mecanismo de designación y ratificación que asegure tanto sus conocimientos previos y experiencia probada en la materia en que ejercerán sus facultades, como un desempeño con visión de Estado, sin quedar sujetos a la presión o intereses del Presidente de la República que los designó, ni de los legisladores que los confirmaron; por lo que se propuso un mecanismo de pesos y contrapesos, de probada eficacia en nuestro sistema en otras latitudes.<sup>35</sup>

Las comisiones unidas del Senado consideraron adecuada la solución propuesta en la iniciativa mencionada, relativa a que el Ejecutivo mantuviera la facultad para designar comisionados, a condición de que el Senado ejerciera la atribución de ratificación de los mismos, en forma semejante a los embajadores. Por lo que si el Senado de la República no otorga su ratificación, el Ejecutivo deberá realizar una nueva designación.<sup>36</sup> Asimismo se estimó conveniente que la facultad constitucional de ratificación del Senado se ejerciera sin menoscabo de la naturaleza jurídica que la ley disponga para cada uno de los órganos señalados; es decir, sin que tenga relevancia si se les considera,

35 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política. Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, No. LXI/2SPO-254, 26 de abril de 2011. Anexo Disponible en: [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/2/2011-04-26-1/assets/documentos/DIC\\_REF\\_POL.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/2/2011-04-26-1/assets/documentos/DIC_REF_POL.pdf)

36 Ibidem



por ley o por decreto del Ejecutivo, órganos desconcentrados, descentralizados o de cualquier otra naturaleza.<sup>37</sup>

Como se desprende de lo planteado por la Cámara de origen con esta modificación se buscó fortalecer el control en materia de nombramientos a cargo del Ejecutivo, lo que se estima sumamente relevante en virtud de la importancia, para los intereses públicos, de los órganos motivo de la ratificación.

### c. Aprobación de los Gobiernos de Coalición

Con la adición de la nueva fracción XVII, al artículo 89 constitucional se estableció entre las facultades del Presidente de la República la posibilidad de optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Asimismo se estableció que el gobierno de coalición será regulado por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

Esta modificación sin precedentes abre la posibilidad de establecer coaliciones multipartidistas para gobernar, la cual estaría sujeta en principio al convenio de coalición, sin embargo se estima conveniente una regulación secundaria que establezca el marco para celebrar este tipo de acuerdos políticos. Es de destacar que la base de esta coalición son los partidos políticos, con representación en el Congreso, es decir aquellos institutos políticos que contendieron en una campaña electoral y obtuvieron las preferencias suficientes para contar con representación en los órganos parlamentarios de nuestro país.

Finalmente es de destacar que se faculta al Senado de la República para fungir como órgano de control político previo a la conformación de la coalición, ya que el convenio y el programa que la regularán deben ser aprobados previamente por la mayoría absoluta de los miembros de esta Cámara. Como puede observarse el Senado jugará un papel fundamental en la conformación de gobiernos de coalición, ya que requerirá de la revisión calificación y aprobación que esta Cámara lleve a cabo, lo cual también implica robustecer sus facultades en materia de control político.

---

37 Ibídem

#### d. Designación de los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución

Derivado de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción en mayo de 2015, mediante una adición al artículo 74, fracción VIII, se facultó a la Cámara de Diputados para designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Entre los que se encuentran el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación,<sup>38</sup> el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,<sup>39</sup> el Instituto Nacional de Estadística y Geografía,<sup>40</sup> el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social,<sup>41</sup> la Comisión Federal de Competencia Económica,<sup>42</sup> el Instituto Federal de Telecomunicaciones,<sup>43</sup> el Instituto Nacional Electoral,<sup>44</sup> y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>45</sup>

La anterior modificación busca fortalecer la estructura encargada del combate a uno de los principales problemas públicos del país, la corrupción, mediante la supervisión de los órganos con autonomía, a través de la designación de los funcionarios encargados de su control interno; lo anterior implica un mecanismo para garantizar su idoneidad y autonomía, elementos fundamentales para el adecuado desempeño de la fiscalización interna. Es por esta razón que lo anterior se considera una importante innovación que es producto de una intensa controversia entre Ejecutivo y Legislativo.

---

38 Conforme a lo señalado por el Artículo 3º, párrafo tercero, Fracción IX de la Constitución y el artículo 22 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

39 Conforme a lo señalado por el Artículo 6º., apartado A, fracción VIII de la Constitución y el artículo 17 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

40 Conforme a lo señalado por el Artículo 26, apartado B, párrafo segundo de la Constitución y el artículo 52 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

41 Conforme a lo señalado por el Artículo 26, apartado C, párrafo primero de la Constitución.

42 Conforme a lo señalado por el Artículo 28, Párrafo décimo cuarto de la Constitución y el artículo 10 de la Ley Federal de Competencia Económica.

43 Conforme a lo señalado por el Artículo 28, Párrafo décimo quinto de la Constitución y el artículo 7, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

44 Conforme a lo señalado por el Artículo 41, Párrafo segundo, fracción quinta, apartado A, Párrafo primero de la Constitución y el artículo 29 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

45 Conforme a lo señalado por el Artículo 102, apartado B, Párrafo cuarto de la Constitución y el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## D. Evaluación del Trabajo Parlamentario

### a. Marco Referencial

Desde hace algunos años se ha planteado la necesidad de evaluar el trabajo de los órganos del Poder Legislativo,<sup>46</sup> es así que se ha realizado por parte de organismos de la sociedad civil y la academia, la evaluación del Poder Legislativo. Como lo señala Víctor Alarcón:

Instituciones académicas como el CIDE, o asociaciones no gubernamentales tales como FUNDAR o el Centro Espinosa Iglesias, se han concentrado en construir índices de desempeño centrándose en aspectos como el registro de asistencias, votaciones e iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios y legisladores, mientras que desde el ámbito del Poder Ejecutivo, el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación genera el registro de trayectorias y el estatus mantenido por las iniciativas, así como la glosa de sesiones, así como mantiene un banco de datos de las legislaturas más recientes.<sup>47</sup>

Adicionalmente a lo anterior es de destacar el trabajo que realiza Carlos Ugalde, a través de la consultoría *Integralia* que se ha dado a la tarea de desarrollar la publicación *Reporte Legislativo*<sup>48</sup> en la cual se desarrollan diversos indicadores para evaluar fundamentalmente en forma cuantitativa el trabajo de los legisladores, especialmente los federales. Es de destacar que esta publicación toma la información de los sitios Web oficiales de las Cámaras del Congreso y la Secretaría de Gobernación y la procesa para desarrollar sus evaluaciones. Es decir los propios órganos públicos son los encargados de aportar la información sin embargo no existe una valoración propia de la misma.

46 Así lo refería ya en 2003 Luis Carlos Ugalde en su ensayo "Desempeño Legislativo en México", en Bejar Algazi, Luisa y Mirón Lince María (Coordinadores) *El Congreso Mexicano Después de la Alternancia*, Senado de la República, México 2003, p. 175. Asimismo Víctor Alarcón ya en 2011 destaca la conveniencia de la evaluación del Poder Legislativo en "El reto de la evaluación al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto", en LÓPEZ FLORES, Raúl, et. al, (Compiladores), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México, 2011, p. 155.

47 ALARCÓN, Víctor. "El reto de la evaluación al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto". en LÓPEZ FLORES, Raúl, et. al, (Compiladores), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México, 2011, p. 164.

48 Publicación electrónica disponible en el siguiente sitio web: <http://integralia.com.mx/>

## b. Que aspectos se evalúan actualmente y cuales debieran evaluarse

Del análisis de las diversas evaluaciones que se desarrollan sobre los órganos legislativos se desprende que estas comenzaron fundamentalmente a valorar aspectos cuantitativos del trabajo legislativo, con lo cual se buscó desarrollar la evaluación de la productividad de los legisladores, no obstante en los reportes más recientes se observan críticas relativas a los procedimientos y organización de las comisiones.

Es de destacar la falta de una evaluación institucional del trabajo propio, la cual es fundamental a fin de guiar los criterios a través de los cuales debería ser evaluado el trabajo parlamentario y formar opinión pública con mayores y más objetivos criterios de juicio. Lo cual desde luego puede ser un elemento fundamental para que la ciudadanía se forme sus propios juicios.

No obstante que el Poder Legislativo debe cumplir con distintas funciones, el hecho es que su evaluación como institución dependerá en gran medida de la evaluación de la que se considera su principal función, la legislativa, razón por la que los criterios de evaluación se concentran en la fiscalización multifocal de esta importante tarea, no obstante, es de destacar la necesidad de desarrollar métodos de revisión para las otras funciones que debe llevar a cabo, como es el caso de la función de control. En relación con los indicadores que deben ser objeto de evaluación, fue posible ubicar en algunas fuentes diversos ejemplos, mismos que a continuación nos permitimos abordar.

Carlos Ugalde sugiere que la eficiencia, la influencia, la transparencia, el apoyo popular y la congruencia política sean los indicadores de evaluación que se verifiquen a fin de construir un índice integral que mida las diferentes vertientes del trabajo de los congresos,<sup>49</sup> mismos que a continuación analizamos:

**Eficiencia.** De acuerdo con Ugalde se determina, por el número de asuntos desahogados por el Congreso en un año (iniciativas votadas / iniciativas presentadas). Este indicador mide el ritmo de actividad legislativa que incluye tanto las iniciativas aprobadas como aquellas rechazadas, porque ambos grupos forman parte de la agenda legislativa y consumen tiempo y recursos de los legisladores.<sup>50</sup>

49 Ugalde, Luis Carlos, "Desempeño Legislativo en México", en BEJAR ALGAZI, Luisa y MIRÓN LINCE María (Coordinadores) El Congreso Mexicano Después de la Alternancia, Senado de la República, México 2003, p. 186.

50 Ibidem, p. 186.

**Influencia.** Ugalde señala que mediante este indicador se mide la capacidad de los congresos para afectar el proceso legislativo mediante iniciativas propias y a través de su capacidad para enmendar las iniciativas del Ejecutivo. Para ello se podrían valorar dos aspectos: cuántas iniciativas presentadas por legisladores fueron aprobadas respecto del número total de iniciativas que se presentaron, y cuántas iniciativas presidenciales fueron modificadas en el Congreso respecto del número de iniciativas que presentó el Ejecutivo.<sup>51</sup>

**Transparencia.** Esta constituye un factor que mide la accesibilidad a la información sobre el funcionamiento interno del Congreso (ingresos, gasto, asignación de recursos, comprobación de erogaciones, sueldos y salarios).<sup>52</sup>

**Apoyo popular.** El Congreso, en tanto espacio de representación, debe ser valorado por el apoyo popular de la ciudadanía a su labor, medido por encuestas. Los estudios de opinión a nivel distrital pedirían del encuestado que calificara, por un lado, el desempeño global del Congreso, y por otro lado, que determinara qué tanto conoce a su legislador. Con la información recabada de ambas preguntas se podría sacar un promedio ponderado.<sup>53</sup>

**Congruencia política.** De acuerdo con Ugalde es importante medir la proximidad de los legisladores con los postulados de su partido (congruencia política), tomando como base el sentido del voto de los legisladores en las resoluciones del Congreso. Este indicador es útil porque mide qué tan predecible es el comportamiento y sentido de votación de los grupos.<sup>54</sup>

Por otra parte Víctor Alarcón Olgúin, establece cinco enfoques que pudieran aplicarse para llevar a cabo la evaluación del Poder Legislativo, los cuales también recaen fundamentalmente sobre la facultad legislativa, mismo que a continuación describimos:

**Enfoques basados en la Autoevaluación Legislativa.** Valoración a partir de consultar a los legisladores y grupos respecto a su propio desempeño. Mediante la cual se cuestiona a los legisladores sobre aspectos como la congruencia ideológica y el nivel de cohesión interna de los grupos parlamentarios en el conocimiento y concreción de sus agendas.<sup>55</sup>

51 *Ibíd.*, p. 186.

52 *Ibíd.*, p. 186.

53 *Ibíd.*, p. 186.

54 *Ibíd.* p. 186.

55 Alarcón Olgúin, Víctor, "El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto", en López Flores, Raúl, *et. al.*, (Compiladores), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México, 2011, p. 181.

**Enfoques basados en el historial de votaciones.** En forma semejante a la medición de la congruencia política propuesta por Luis Carlos Ugalde, Víctor Alarcón señala que este método valora el rendimiento a partir de la cohesión y congruencia con que los grupos y legisladores se pronuncian. Analizan así dinámicas y actores centrífugos y centrípetos. Este método implica valorar y comparar el desempeño de los legisladores a partir del seguimiento y comparación de los historiales de votación mostrados por los grupos parlamentarios, tanto en los espacios plenarios como en el ámbito de las comisiones. El aspecto a considerar aquí es la medición y detección del grado de congruencia a partir del cual se pueda apreciar la disciplina y cohesión de los legisladores al interior de los diferentes grupos, así como detectar las capacidades de alianza y negociación con que se puedan colocar iniciativas y temas exitosos dentro de la propia agenda de trabajo a ser desarrollada durante los periodos de trabajo legislativo. De esta manera, la medición se orienta a distinguir el sentido de los votos y la tasa de éxito asociada con el nivel de iniciativas aprobadas tanto en el ámbito de propuestas con alcance constitucional o secundario.

**Enfoques basados en la Calidad Legislativa.** Rendimiento a partir de ponderar el tipo de las iniciativas aprobadas, pero sin considerar a la oferta. En este enfoque se trata de revisar a las agendas parlamentarias como procesos recursivos y multidireccionales en su origen, pero secuenciales y concentrados en su procesamiento y desahogo, dado que hasta el momento actual, están obligadas a una aprobación vía comisiones, para luego poder terminar en la aprobación del Pleno. Para el autor es evidente que la valoración de los tipos de legislaturas no puede corresponder así a una mera acumulación de votos o vetos, sino que debe apoyarse y complementarse en una lectura ponderada de los factores y circunstancias específicas que acompañan a cada iniciativa, si bien se les debe asociar e integrar a una visión de conjunto. Esto nos hace concentrar la atención sobre la calidad de los resultados obtenidos.

**Enfoques basados en la Oferta Legislativa.** Rendimiento a partir de comparar el total de iniciativas propuestas contra el total de iniciativas aprobadas. Esta perspectiva de análisis concentra su atención en considerar que el éxito legislativo primordialmente tiene que ver con el llamado lado de la oferta, en tanto debe medirse y compararse el desempeño a partir de la totalidad de iniciativas presentadas, para luego observarlas y compararlas con los resultados de las iniciativas aprobadas por período, construyendo entonces un índice o tasa de aprobación.

**Enfoques basados en el funcionamiento procesal.** Rendimiento a partir de la revisión de las instancias y tareas particulares encomendadas a cada una de ellas en la explicación del resultado obtenido. Esta evaluación implica tomar en cuenta otras dimensiones que se alejan de la simple productividad legislativa, yendo más bien al estudio de los procesos y funciones concretas de cada unidad o estructura lo que hace ver un enfoque de revisión integral que no se limita al trabajo en comisiones o el pleno, sino que intenta considerar como igualmente sustantivo la acción de las instancias de apoyo en términos de la calidad y eficiencia con que proveen sus servicios.

Por nuestra parte podemos comentar que las buenas leyes derivan de las buenas propuestas, es decir la calidad de las leyes depende en gran medida de la calidad técnica de las propuestas que las originan. Por lo que la evaluación del trabajo legislativo pudiera centrarse en el cumplimiento de objetivos. Es decir si el producto legislativo ha resuelto la problemática que motivó su creación, es decir una evaluación *ex-pots*.

Del anterior desarrollo de los elementos que forman parte de las distintas evaluaciones de los órganos legislativos que se llevan a cabo se desprende que la mayoría, recae sobre aspectos cuantitativos, lo cual supone un proceso más sencillo, pero que sin embargo, puede distorsionar la realidad, ya que éstos criterios cuantitativos sólo toman en consideración cúmulos y no calidades e impactos, es por esta razón que se considera que la evaluación debiera partir de criterios cualitativos, los cuales son retomados en algunos de los elementos anteriores.

Por otra parte se estima que los sujetos idóneos para evaluar el trabajo parlamentario deben ser los propios legisladores, a través de sus órganos funcionales, los cuales se caracterizan por su pluralidad y por tanto resultan ideales para realizar la evaluación del trabajo de sus pares. La cual pudiera servir como referente para el resto de los evaluadores gubernamentales y de la sociedad civil. Finalmente es de destacar que no obstante la importancia de las evaluaciones *ex-post* previamente a fortalecer este rubro es necesario fortalecer y por tanto evaluar las actividades de la perspectiva *ex-ante*, es decir la evaluación que se lleva a cabo durante la tramitación de los procesos de toma de decisiones.

### c. Creación del Sistema de Evaluación de Diputados en 2018

De acuerdo con la reciente reforma al Reglamento de la Cámara de Diputados, del 8 de mayo de 2018, que creó el Sistema de Evaluación de Diputados. El mencionado decreto reformador establece en su artículo tercero transitorio que el Consejo deberá expedir dichos criterios en un plazo no mayor a sesenta días contados a partir de su instalación, en el caso del segundo transitorio señala a su vez que la instalación del Consejo deberá realizarse en un plazo no mayor a dos meses contados a partir de la aprobación del mencionado decreto.

De acuerdo con el decreto aprobado los criterios deben contener:

- I. Los principios rectores del Sistema de Evaluación de Diputados;
- II. El catálogo de los elementos cualitativos y cuantitativos, así como los componentes, parámetros e indicadores que se considerarán para realizar la evaluación;
- III. El método de la evaluación;
- IV. Los plazos y la periodicidad para realizar cada etapa de las evaluaciones y su difusión;
- V. Los medios de difusión de los resultados de las evaluaciones, y

Los lineamientos y directrices que se seguirán para mejorar el desempeño de la Cámara de Diputados.

En términos del adicionado artículo 284 Sexies al Reglamento de la Cámara de Diputados, el consejo Coordinador del Sistema de Evaluación se integra por el Presidente de la Cámara de Diputados, representantes de los grupos parlamentarios, funcionarios de la propia Cámara, así como representantes de las instituciones de educación superior, de la sociedad civil y del sector productivo. El pasado 23 de agosto fue instalado formalmente el Consejo Coordinador del Sistema de Evaluación de Diputados, y se presentaron algunos de los criterios de evaluación, sin embargo estos no quedaron claros y aún no han sido publicados en forma; razón por la que la LXIV Legislatura deberá revisarlos antes de poner en marcha dicho sistema de evaluación, la cual se estima sumamente relevante. Sin embargo, se requiere que se lleve a cabo con criterios claros y eficaces a fin de lograr una adecuada evaluación del trabajo legislativo; que genere información mediante la cual se pueda contribuir a formar una opinión pública objetiva en materia de evaluación del Poder Legislativo.



## Conclusiones

1. Durante el sexenio 2012-2018 se realizaron importantes modificaciones constitucionales que tuvieron impacto en el Congreso, las cuales en general buscan hacer de éste un órgano más incluyente e incentivar la participación ciudadana, que al final es su esencia; en ese sentido se adicionaron figuras como la iniciativa ciudadana, las candidaturas independientes, la garantía a la paridad entre los géneros en la postulación de candidatos a legisladores; se reinserto la reelección legislativa consecutiva, lo cual busca fortalecer estructuralmente a los órganos de representación al dotar a los miembros de mayor estabilidad y por tanto con mayor experiencia y profesionalismo.
2. Derivado del desarrollo del presente trabajo se observa un fortalecimiento en materia funcional en lo que respecta al control parlamentario, ejemplo de ello es la facultad de las Cámaras del Congreso para llevar a cabo la ratificación de Secretarios de Estado y la ratificación de integrantes de los órganos regulatorios; asimismo se aprecia que se buscó dinamizar el proceso legislativo que debe llevarse a cabo en torno a las propuestas del Ejecutivo a través de la iniciativa preferente.
3. En el caso de la reelección legislativa consecutiva su reincorporación resulta muy relevante, ya que afecta directamente a la estructura de los órganos parlamentarios, al otorgarles mayor estabilidad ante la posibilidad de refrendar su mandato, asimismo puede significar un mayor vínculo entre el legislador y sus representados; no obstante la mayoría de los argumentos en pro de la reelección legislativa serán puestos a prueba durante y al final de la LXIV Legislatura, ya que sólo a través de la evaluación ciudadana se podrá constatar si la reelección puede dotar de mayor experiencia y profesionalismo a los legisladores y coadyuvar con la continuidad de los proyectos que estos enarbolan.
4. Las candidaturas legislativas independientes tuvieron impacto en los órganos parlamentarios en la LXIII Legislatura, más no en la LXIV Legislatura, sin embargo se han tomado medidas en la legislación secundaria tendentes a generar espacios de participación para los legisladores independientes que se incorporen por esta vía a la Cámara de Diputados, mismas que serán de utilidad en un futuro.

5. La modificación en materia de equidad de género en la conformación de los órganos parlamentarios, puede considerarse un avance sumamente importante, ya que esto abre la posibilidad de abrir a las mujeres mayores espacios de representación; lo cual no sólo contribuye con una diáfana representación de la realidad social del país, sino que consolida un triunfo de la lucha por la igualdad en lo general, la cual tiene origen en los órganos parlamentarios.
6. En materia de reglamentación funcional del Congreso, también se presentan importantes modificaciones, es el caso de las iniciativas preferente y ciudadana, en lo que respecta a la iniciativa preferente constituye un importante instrumento procesal para que el Presidente de la República pueda impulsar las propuestas de Ley que considere deben incorporarse inmediatamente al Marco Jurídico y que forman parte de las prioridades en su agenda legislativa, lo cual además constituye un contrapeso necesario entre el Ejecutivo y el Legislativo, en el desarrollo del proceso legislativo.
7. La iniciativa popular constituye un derecho de los ciudadanos, que puede considerarse un importante avance en materia de participación ciudadana, sin embargo es de advertir que el número de apoyos para lograr presentar este tipo de propuestas pudiera considerarse muy elevado y por lo tanto limitante de la participación.
8. En el caso de la función legislativa es de destacar que se adicionaron importantes facultades que fortalecen la capacidad de emitir leyes por parte del Congreso federal, entre las nuevas facultades que destacan encontramos la legislación que debilita el federalismo, como es el caso de la que regula el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y la ahora Ciudad de México; asimismo se aprecia un importante aumento de la legislación general, la cual limita la capacidad de decisión de estados y municipios.
9. En lo que respecta a la función de control, una de las más importantes para los parlamentos de todo el mundo, en México ha ido ganando mayor fuerza; es así que se observa que en el sexenio que concluye, se adicionaron facultades para ratificar a Secretarios de Estado, integrantes de los órganos regulatorios en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica; aprobación de los Gobiernos

de Coalición y designación de los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución, facultades que impactan en decisiones fundamentales para el ejercicio del Poder en nuestro país, ya que estas son motivo de revisión y reflexión por parte de los representantes de todas las fuerzas políticas que integran los órganos parlamentarios.

10. Con respecto a la evaluación del trabajo parlamentario, es de señalar que ésta tiene antecedentes sumamente relevantes en nuestro país, no obstante en un contexto en el que la reelección legislativa consecutiva es posible este tipo de evaluaciones supone un requisito esencial, el cual será determinante para la formación de opinión pública y por tanto de juicios ciudadanos en torno a la conveniencia de reelegir a un representante popular.
11. Los sujetos idóneos para evaluar el trabajo parlamentario deben ser los propios legisladores, a través de sus órganos funcionales, los cuales se caracterizan por su pluralidad y por tanto resultan ideales para realizar la evaluación del trabajo de sus pares; la cual pudiera servir como referente para el resto de los evaluadores gubernamentales y de la sociedad civil.

## Referencias

- Aragón, Manuel, *Constitución democracia y control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002
- Bejar Algazi, Luisa y Mirón Lince María (Coordinadores) *El Congreso Mexicano Después de la Alternancia*, Senado de la República, México 2003.
- Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, Publicaciones del Centro de Estudios de Derecho de la Cámara de Diputados, Serie roja Temas Parlamentarios, México, 2012.
- \_\_\_\_\_ y Garabito Martínez, Jorge, *El fortalecimiento del Congreso en el Marco de la Reforma del Estado*, Centro de Estudios de Derecho e investigaciones Parlamentarias, EXPEDIENTE Parlamentario núm. 5Cámara de Diputados, México, 2005.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, Sentencia de 6 de agosto de 2008, (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>

López Flores, Raúl, *et. al.*, (Compiladores), Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México, 2011.

Lujambio, Alonso. Revista Quórum, Núm. 38, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1996.

Martínez Elipe, León, Introducción al Derecho Parlamentario, T. 1. Aranzandi, Pamplona, 1999.

Pau i Vall, Francesc, (coord.) El parlamento del siglo XX, VIII Jornadas de la asociación Española de Letrados de Parlamentos, AELPA, Tecnos, Madrid, 2002.

# Políticas públicas y técnica legislativa, ¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?

**Eduardo de Jesús Castellanos Hernández<sup>1</sup>**

---

## 1. Introducción

**E**n principio, políticas públicas y técnica legislativa corresponden a dos campos de conocimiento aparentemente distintos y distantes: los estudios sobre la administración pública y la teoría de la legislación, respectivamente. Esta disociación obedece a la supuesta autonomía que reivindican las diferentes disciplinas de estudio para asumir su propia identidad, que frecuentemente se traduce en la ausencia de enfoques multi e interdisciplinarios hasta

1 Profesor e Investigador Visitante del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Investigador Nacional, Nivel I. Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Insurgentes, Campus Tlalpan. Profesor de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública.

que la práctica cotidiana termina por imponerlos y hacerlos habituales. Hasta hace poco, juristas y administradores públicos preconizaban sus métodos y propuestas sobre dichos temas por sus propios senderos, pero me parece que es una segregación que ya ha conocido su terminación o que ésta al menos está muy próxima.

La teoría de la norma y la teoría del ordenamiento jurídico, para Norberto Bobbio, forman la teoría general del derecho.<sup>2</sup> Hans Kelsen escribió entre otros un libro sobre la teoría de las normas jurídicas<sup>3</sup> y Santi Romano reflexionó, por su parte, sobre el ordenamiento jurídico.<sup>4</sup> La técnica legislativa, a su vez, desde Platón<sup>5</sup>, Montesquieu<sup>6</sup> o Bentham,<sup>7</sup> es la forma de mejor redactar las leyes. Nuevos autores se han ocupado en los años recientes de la técnica legislativa y de la calidad de las leyes y de su redacción, acudiremos a sus trabajos. Lo jurídico en busca de lo jurídico.

Las formas de gobierno, según da cuenta el propio Bobbio en otro trabajo,<sup>8</sup> y las formas de actuar del gobierno son, igualmente, materia de estudio desde la antigüedad remota pues la Biblia, por ejemplo, se refiere a las grandes obras del faraón o a decisiones adoptadas por las tribus de Israel. Pero el enfoque de políticas públicas es tan reciente como los trabajos de Harold Lasswell,<sup>9</sup> apenas de mitad del siglo pasado; expresión traducida a la literatura administrativa pública mexicana por Luis F. Aguilar Villanueva, inicialmente, en una serie de compilaciones de trabajos traducidos y, posteriormente, con aportaciones propias, todas ellas publicaciones pioneras en la literatura especializada editada en lengua española.

En el ámbito legislativo, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, de la Cámara de Diputados, publicó en el año 2013 el libro intitulado *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*, de la autoría de Lucero Ramírez León, en el que se señala a las políticas públicas como eje articulador del control parlamentario y la especialización legislativa. Por otra parte, hay una colección impulsada por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, a través de la Unidad de Evaluación y Control, sobre el tema *Fis-*

2 Consultar: Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*.

3 Kelsen, Hans, *Teoría General de las Normas*.

4 Romano, Santi, *El Ordenamiento Jurídico*.

5 *Las Leyes*.

6 Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*.

7 Bentham, Jeremy, *Nomografía o el arte de redactar leyes*.

8 *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*.

9 *La orientación hacia las políticas*.

*calización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, que incluye ya tres tomos y que está próxima a producir uno más, en los que aborda desde diferentes enfoques el control parlamentario de las políticas públicas.

La jurisprudencia interamericana, conforme a lo dispuesto en la Convención Americana de Derechos Humanos, ha establecido criterios expresos y vinculantes sobre el deber de los Estados de implementar políticas públicas que garanticen los derechos humanos. La jurisprudencia nacional, por su parte, oscila entre la adopción o el abandono de dicho carácter vinculante, como analizaremos más adelante.

De ahí que sea necesario plantear, en primer lugar, la disyuntiva siguiente e intentar darle una respuesta: ¿la ley define el contenido, instrumentación y evaluación de las políticas públicas o son éstas las que especifican el sentido de la ley? ¿la ley misma puede y debe ser evaluada conforme a un esquema de políticas públicas? Pudiera suceder que la aparente o frecuente desconexión entre ambos enfoques académicos corresponda al celo profesional sobre quién puede o debe tener la última palabra en la gestación de la ley. Si la Constitución es la ley fundamental de un país, algunos podrían suponer que el abanico de opciones para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, por ejemplo, o las prioridades del desarrollo nacional en ella señaladas, pudieran ser el detonador de las políticas públicas a diseñar, instrumentar y evaluar. La doctrina jurídica les llama *decisiones políticas fundamentales*, pero ¿cuál es su extensión y hasta donde llega o empieza su carácter vinculante? ¿cómo medir la eficacia, eficiencia y efectividad del cumplimiento de la norma jurídica –en el sentido de acatamiento-, pero también de realización efectiva de sus fines últimos?

La constante reforma de la Constitución, al menos y sin duda en México –ciertamente hay otros países no tan pródigos en su actualización constitucional-, nos hace suponer que hay otras influencias o dominios capaces de determinar las prioridades respecto de las políticas públicas y del contenido de la Constitución y de las leyes que de ésta se derivan.

En realidad, hay una interacción entre muy distintos actores y factores que más adelante identificaremos, sea para reformar la Constitución o sea, incluso, para modificar su sentido y forma de aplicación mediante nuevas interpretaciones de las disposiciones constitucionales, tanto en sede administrativa como en sede legislativa e incluso jurisprudencial.<sup>10</sup>

10 Sin duda un buen ejemplo de esta afirmación es el texto original del artículo 6º constitucional en materia de acceso a la información (DOF 6 de diciembre de 1977), mismo que sirvió para transitar de una aplicación en sede legislativa e interpretación jurisprudencial limitadas al acceso de los partidos

No adelanto conclusiones pero sí apunto desde ahora que la Constitución es, ante todo, un documento eminentemente político, sin desconocer que si bien su traducción jurídica es garantizada por vía jurisdiccional –más aún con el esplendor del neoconstitucionalismo, el garantismo y la protección y defensa de los derechos humanos-, lo cual no obsta para que sea el impulso político el que defina su contenido. Cuando digo *político* me refiero a un ámbito de cambio discrecional identificado y traducido por los actores institucionales dirigentes: partidos políticos, legisladores, juzgadores, gobernantes, que desde luego reciben, identifican y traducen –en políticas públicas y en normas- las influencias, necesidades, demandas y presiones de la sociedad organizada.

Hay un ingrediente adicional para acercarse al tema en análisis y superar la aparente o real disociación que advierto: la reforma constitucional de 2014 en materia político-electoral y otras más, que estableció la posibilidad constitucional de la reelección legislativa inmediata para permanecer de manera consecutiva, diputados y senadores, hasta doce años en el cargo.

## 2. El enfoque de políticas públicas y su entorno nacional

Los estudios e informes sobre necesidades y proyectos de gobierno, reitero, al igual que su implementación, siempre han existido, ¿de qué otra manera puede ser entendida la construcción de la gran muralla China, por ejemplo? La importancia de dichos estudios e informes ha estado asociada a la importancia que por su parte la teoría y la práctica le han asignado a la intervención de la unidad jurídico-política Estado, a través de sus diferentes formas de organización o de gobierno, en la solución de los problemas de la colectividad.

Ya en años más recientes, durante el siglo XIX, la economía política clásica distinguió claramente entre lo “público” y lo “privado”. Después de varios siglos de monarquías absolutas, caracterizadas por la arbitrariedad pues el monarca no tenía contrapesos ni controles sobre sus decisiones –es distintiva del poder absoluto la expresión de Luis XIV: “El Estado soy yo”-, la reflexión teórica se orientó a limitar lo más posible la intervención estatal en los asuntos de la sociedad.

---

políticos a la radio y televisión, a fundamentar el texto de la primera ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (DOF 11 de junio de 2002) sin necesidad de modificar el texto constitucional. Ciertamente, las siguientes reformas y leyes sobre la materia han sido resultado de reformas constitucionales a dicho precepto (DOF 20 de julio de 2007; DOF 13 de noviembre de 2007; DOF 11 de junio de 2013; DOF 7 de febrero de 2014).



El paradigma de la “mano invisible” del mercado que Adam Smith propuso en su libro *Teoría de los sentimientos morales* destaca que cada individuo, buscando su propio beneficio, contribuye de mejor manera al bienestar colectivo que si se lo propusiese de manera expresa. La economía liberal y la neoliberal han propuesto la menor intervención estatal en la economía, pero nadie puede dejar de admitir la necesidad de que sea el Estado el que regule las actividades de los particulares, sobre todo cuando éstos adquieren la forma de grandes corporaciones privadas cuya dimensión y recursos compiten ventajosamente, en ocasiones, con los de la mayor parte de los Estados nacionales actuales.

La crisis económica de 1929 y la Segunda Guerra Mundial impusieron la necesidad de establecer una nueva relación entre lo público y lo privado en los países occidentales. Surgieron así modelos de organización política y económica perfectamente identificables: los regímenes fascistas en los que el autoritarismo tuvo su sustento en el discurso nacionalista de líderes indiscutidos; el llamado socialismo real en la Unión Soviética y los países que quedaron bajo su órbita política, económica y militar, y los países de economía y organización política de carácter liberal, es decir, economía mixta y procesos electorales. Al final de la Segunda Guerra Mundial surgen dos grandes alianzas militares y de cooperación económica: el Pacto de Varsovia encabezado por Moscú y la Organización del Tratado del Atlántico Norte por los Estados Unidos. La primera desapareció con la caída del Muro de Berlín y el eclipse de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. La segunda conoce una nueva ruta a partir de la administración del presidente Donald Trump.

La organización política, por su parte, transitó de las monarquías absolutas a las monarquías parlamentarias o a las repúblicas parlamentarias, también. Los países americanos, por su parte, a partir de sus respectivas independencias nacionales de las antiguas colonias europeas, fueron encontrando sus propias formas de organización.

En el caso de los Estados Unidos de América, con un presidencialismo equilibrado frente a los otros poderes, legislativo y judicial, en un sistema federal de gobierno con una compleja red de distribución de competencias propia de todos los sistemas federales o unitarios indistintamente. El *New Deal* propuesto por el presidente Franklin D. Roosevelt amplió el ámbito de actividad estatal y suprimió la frontera entre lo público y lo privado, erigida nuevamente años después en Inglaterra y Estados Unidos durante los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, respectivamente. Pero los proyectos de los presidentes

Kennedy (*New Frontier*) y Johnson (*Great Society*) aprovecharon y aportaron nuevos enfoques de racionalidad económica y experiencia técnica en la acción de gobierno.

Los países latinoamericanos, por su parte, adaptaron el modelo presidencial americano a sus propias necesidades de dominación de las élites nativas emergentes, para dar paso a una modalidad conocida como presidencialismo latinoamericano que oscila entre la dictadura y la democracia emergente, en constante cambio en busca de mantenerse.

La desaparición de la Unión Soviética, la nueva organización presidencial, parlamentaria o semipresidencial de Rusia y los antiguos aliados de la URSS,<sup>11</sup> el crecimiento económico de China a partir de su intercambio económico con los Estados Unidos, la liberalización del comercio mundial, la creación de la Unión Europea, el nuevo paradigma de protección y defensa de los derechos humanos, así como los nuevos enfoques de gestión y gobernanza democrática, son aspectos a destacar en la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI, algunos de los cuales se relacionan con el tema de esta contribución como daremos cuenta más adelante.

La expresión “políticas públicas” fue utilizada inicialmente por Harold Lasswell. Actualmente, la academia, la administración pública, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones privadas realizan estudios de todo tipo sobre los programas gubernamentales, que pueden transitar desde los aspectos más teóricos y abstractos hasta las aplicaciones más específicas. Se trata de un análisis de políticas públicas que involucra las actividades de todos los entes públicos de los diferentes órdenes de gobierno. La doctrina distingue entre el análisis empírico al que denomina “análisis para las políticas” y el análisis teórico o “análisis de las políticas”.<sup>12</sup>

El periodo de estancamiento económico e inflación, *estanflación*, conocido a principio de los años setenta del siglo anterior dio cuenta a su vez de los límites de la intervención del Estado en la economía y propició la aparición de nuevos estudios al respecto, de entre los cuales destacan los teóricos del movimiento conocido como la “nueva derecha”: Friedrich von Hayek y Milton Friedman, cuyas críticas se centraron en los costos y poca eficiencia del sector público frente a las empresas privadas.<sup>13</sup>

11 Consultar: *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*.

12 Cfr.: Harguindéguy, Jean-Baptiste, *Análisis de Políticas Públicas*, p. 35.

13 Consultar: Greffe, Xavier, *Analyse économique de la bureaucratie*.

Ocurrió entonces un nuevo desplazamiento de la frontera entre lo público y lo privado con la privatización de las empresas públicas y la inspiración de la administración pública en la administración privada, que en México tuvo como punto de quiebre la nacionalización de la banca al finalizar el gobierno del presidente José López Portillo e inmediatamente después el redimensionamiento del Estado durante los gobiernos de los presidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y siguientes.

En México, los cambios derivados de esta nueva visión de la intervención económica del Estado tuvieron como otro punto de referencia la firma de una serie de tratados de libre comercio, los más importantes de ellos con Estados Unidos y Canadá, inicialmente, y con la Unión Europea más tarde. La llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos trajo, también, una velocidad distinta a la búsqueda mexicana de una alianza comercial con los países del Pacífico que, desde luego, incluirá a las grandes economías del Sudeste Asiático.

En forma paralela a los cambios económicos se desarrolló un proceso de cambio político conocido como transición mexicana a la democracia, que en realidad consistió en el tránsito de un presidencialismo sustentado en un partido político hegemónico prácticamente único a un multipartidismo sustentado en elecciones auténticas.

El Partido Revolucionario Institucional perdió, en 1988, la mayoría de dos tercios para reformar por sí solo la Constitución y, en 1997, la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; en el año 2000 perdió dicha mayoría absoluta en la Cámara de Senadores. La primera alternancia partidista en la titularidad del Ejecutivo federal sucedió en el año 2000, con el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quezada. En 2006 el candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, ganó nuevamente la presidencia. La doble alternancia sucedió en el año 2012 con el triunfo nuevamente del candidato del Partido Revolucionario Institucional, Enrique Peña Nieto.

Para el tema que nos ocupa, cabe señalar que precisamente la etapa de pluralidad política ha sido el periodo en que mayor número de veces se ha reformado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e, incluso, el de las reformas constitucionales más relevantes.<sup>14</sup> En efecto, al inicio de la administración encabezada por el presidente Enrique Peña Nieto, el gobierno federal y los

14 Consultar: *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012, así como: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico.*

dirigentes de los tres partidos políticos nacionales que recibieron mayor votación durante la jornada electoral inmediata anterior suscribieron el documento denominado *Pacto por México*,<sup>15</sup> en el que asumieron el compromiso de apoyar a través de sus respectivas bancadas una serie de cambios constitucionales y legislativos en asuntos cruciales. Es decir, un conjunto de decisiones políticas fundamentales o de políticas públicas de Estado, de gobierno y operativas, pactadas por los partidos políticos y el Gobierno federal.

### 3. El estudio de las políticas públicas

Julio Franco Corzo señala que “Mientras la ciencia política se ha enfocado en las relaciones de poder y la administración pública en la acción gubernamental, las políticas públicas nacieron para estudiar la toma de decisiones en el ámbito de lo público.”<sup>16</sup> Ciertamente hay otros enfoques para el análisis de la toma de decisiones en el ámbito público. En Francia, por ejemplo, Lucien Sfez, hoy profesor emérito de La Sorbona de París, escribió y publicó al inicio de la década de los años ochenta: *Critique de la decisión* (política y administrativa), así como *La decisión*; libros que junto con *Analyse économique de la bureaucratie*, de Xavier Greffe, así como *Management public. Gestion et légitimité*, de Romain Laufer y Alan Burlaud, y *Économie des services collectifs et de la dépense publique*, de Guy Teryn, nos introdujeron a este nuevo enfoque a muchos de los alumnos de dichos autores en la Universidad de París IX, Dauphine.

Se ha escrito que “Los paradigmas de gestión administrativa, la implementación de políticas públicas y la participación de la sociedad civil, han hecho de la Administración Pública un sitio de cambios sustanciales. Por un lado, se plantea la necesidad de una gestión administrativa eficiente y por el otro, una gestión de políticas capaz de alcanzar las metas planteadas por ellas mismas.”<sup>17</sup>

Pero se ha señalado también que “En la nueva gobernanza el punto cardinal es que lo público de la sociedad por cuanto esfera de realización con iniciativas y alternativas emprendedoras y lo público del Estado convergen en la definición activa de las metas colectivas del gobierno, en la articulación de los intereses,

15 Consultar: *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*.

16 *Ibidem*, p. 74.

17 Maldonado Simán, Beatriz, “El derecho público y las políticas públicas”, publicado en *Análisis e incidencia de las políticas públicas en México en busca de un gobierno eficiente*, p. 380.

en la implementación de las políticas por grupos de la sociedad civil con una eficaz regulación gubernamental y en el respeto por los ámbitos de la gestión funcional".<sup>18</sup>

El enfoque de las políticas públicas complementa y enriquece los enfoques tradicionales de los estudios administrativos basados en el proceso administrativo público,<sup>19</sup> la administración prospectiva,<sup>20</sup> la planeación y presupuestación del desarrollo y la prospectiva, entre otros muchos. Se trata de un enfoque que por su actualidad y vigencia merece ser estudiado con mayor detalle, más aún cuando en el ámbito de los estudios jurídicos, como ya se ha dicho, solía ser ajeno.

Luis F. Aguilar Villanueva, al prologar la tercera edición del libro *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, de Julio Franco Corzo, afirma:

En México y en numerosos países, por diversas circunstancias y motivos, se extiende inquietantemente la pregunta acerca de si en las condiciones actuales los gobiernos son aún capaces de dirigir a sus sociedades. La pregunta no es casual ni académica, pues son muchas las evidencias que muestran que los gobiernos carecen de respuestas aceptables para numerosos problemas sociales que causan sufrimientos; envilecen la existencia de las personas y extinguen sus esperanzas.

.....

En el centro de estos problemas que enfrentan las sociedades se ubica el gobierno por sus decisiones erróneas de política, su limitada previsión de servicios públicos en cobertura y calidad, la pesadez de sus procesos, la hipertrofia costosa de su aparato administrativo, su imprevisión de futuros sociales ominosos o, peor aún, por causa de arbitrariedades, corrupción, inobservancia de la ley o incompetencia de sus dirigentes y gerentes.

.....

La disciplina de Política Pública tiene como objeto de conocimiento el proceso mediante el cual los gobiernos toman sus decisiones directivas, y su objeto consiste en mejorar la calidad y eficacia de la decisión directiva de los gobiernos con base en el conocimiento. .... A la ciencia política le interesa describir y explicar cómo y por qué los gobiernos toman las decisiones que toman en ciertas situa-

18 Uvalle Berrones, Ricardo, "Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática", publicado en *Análisis e incidencia de las políticas...*, p. 20.

19 Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, "El proceso administrativo público. Fundamento constitucional", publicado en *Revista de Administración Pública* No. 134, pp. 65-90.

20 Sféz, Lucien, *L'administration prospective*.

ciones. A la política pública le interesa mejorar la calidad institucional y técnica de la decisión, hacer que sea una decisión directiva beneficiosa y efectiva.

.....

Al inicio de la disciplina, la posición norteamericana dominante fue que la idoneidad y eficacia de una política depende de o se basa en el conocimiento racional, en un ejercicio riguroso de análisis racional. Los otros factores, el político, el administrativo, son secundarios, no determinantes. A pesar del énfasis acaso excesivo en la razón técnica, no se puede negar que la eficacia de las acciones de los gobiernos, la posibilidad de que las acciones tengan efectos (los deseados), remite a la causalidad, implica causalidad. Justamente el descubrimiento y la validación de la causalidad, de los nexos causales (que rigen en la naturaleza y/o en la sociedad) y de los factores causales que producen los hechos sociales indeseados o deseados, es justamente la tarea y el campo de la ciencia. No fue casual que la disciplina se presentara desde su nacimiento como "Ciencia de políticas", como ciencia, no como opinión. Sin interés en la causalidad no hay ciencia en el nivel del conocimiento ni tampoco eficacia en el nivel de la acción y de la acción de gobierno.<sup>21</sup>

La propuesta de Lasswell (1902-1978) buscaba articular un enfoque científico interdisciplinario con las decisiones y acciones de gobierno. Para dicho autor, las políticas públicas deberían responder a tres preguntas: 1) ¿Cómo tomar decisiones de gobierno más inteligentes? 2) ¿Cómo generar y mejorar la información para los funcionarios a cargo del diseño de políticas públicas? 3) ¿Cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad?<sup>22</sup>

Herbert Simon (1916-2001), por su parte, en su aportación al enfoque de las políticas públicas, se orientó a la forma como se toman las decisiones proponiendo al efecto el siguiente modelo: 1) Establecimiento de alternativas y priorización de objetivos. 2) Identificación y generación de todas las opciones. 3) Cálculo y valoración de las consecuencias de dichas opciones. 4) Comparación de las opciones. 5) Elección de la opción o conjunto de opciones que maximicen los objetivos priorizados.<sup>23</sup>

A la pregunta ¿todo lo que hace el gobierno son políticas públicas?, Julio Franco Corzo responde que las acciones de gobierno se pueden clasificar por lo menos en tres tipos: 1) **Políticas de Estado**, cuando se trata de decisiones plasmadas en

21 Ob. cit., pp. 17-30.

22 Cfr.: *Ibidem*, p. 75.

23 *Ídem*, p. 76.

la Constitución que trascienden varios periodos de gestión gubernamental, su aplicación es nacional y atienden materias de carácter estratégico. 2) **Políticas de Gobierno**, cuando se trata de acciones cotidianas y permanentes establecidas en los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo, tienen un sello distintivo de la administración en turno y no necesariamente tienen un respaldo técnico ni forman parte de una estrategia de gobierno. 3) **Políticas públicas**, cuando se trata de acciones de gobierno con objetivos de interés público sustentadas en procesos de diagnóstico y análisis de factibilidad, para atender problemas públicos específicos en los que la ciudadanía participa tanto en la definición del problema como en las propuestas de su solución.<sup>24</sup>

Respecto del ciclo de vida de las políticas públicas, el autor en cita distingue al menos cuatro momentos analíticos: la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto. En la etapa de gestación se detecta la existencia de un problema o demanda social respecto de los cuales los servidores públicos y políticos asumen la necesidad y obligación de intervenir. De esta forma los gobiernos, independientemente de su circunscripción territorial, establecen una prioridad de temas a atender conocidos habitualmente como *agenda* que puede ser *pública, política o de gobierno*, según provenga de los grupos sociales, adquiera importancia en el debate político o el gobierno se plantee expresamente su solución.

El autor en cita propone una metodología de cinco etapas para diseñar una política pública viable: 1) Análisis del problema. 2) Análisis de soluciones. 3) Análisis de factibilidad. 4) Recomendación de política pública. 5) Plan de acción de política pública.<sup>25</sup>

La etapa de implementación o ejecución incluye la presupuestación de los gastos necesarios para la atención del problema a atender, la identificación legal del programa, la preparación y capacitación del equipo que llevará a cabo las acciones pertinentes, incluidas desde luego la vinculación con la ciudadanía. En esta etapa se deben responder al menos las siguientes preguntas clave: 1) ¿Cuál es la mejor forma de ejecutar una política pública? 2) ¿Cómo planear y administrar los recursos para ejercerla? 3) ¿Cómo comunicar a la población la nueva política pública?<sup>26</sup>

.....  
24 Ídem, pp. 83-84.

25 Ídem, p. 87.

26 Ídem, p. 88.

En la fase de evaluación de impacto se debe responder al menos dos preguntas: 1) ¿La política pública generó los efectos deseados? 2) ¿Cuáles son las áreas de oportunidad para mejorar el diseño o los procesos de la política pública?

#### 4. La evaluación de las políticas públicas

En su libro *Evaluación de políticas públicas*,<sup>27</sup> Roberto Salcedo identifica cuatro conceptos clave para verificar que la intervención gubernamental se sustente en la aplicación del **principio de máximo beneficio social (pmbs)**, en los cuales se aplican indistintamente los métodos y las técnicas de las ciencias sociales. Tales conceptos son: Investigación social, Evaluación de políticas públicas, Análisis de políticas públicas y Auditoría de desempeño.

La especificidad de cada concepto, según el autor ahora en cita, sería la siguiente: la investigación social busca construir conocimiento y tiene como destinatario a la comunidad científica y sólo en segundo término a los actores involucrados con el tema investigado. La evaluación de políticas públicas, por su parte, valora la acción emprendida por los poderes públicos para atender un problema de la agenda pública, pero con énfasis en los efectos reales de la acción de gobierno; su principal destinatario es la comunidad de los actores políticos. El análisis de las políticas públicas, a su vez, se propone responder a la cuestión de cuáles serían los efectos probables de una política antes de su entrada en operación; el momento del análisis se centra antes de la puesta en operación de la política y se basa en medidas de eficacia, eficiencia, calidad, costo e impacto. Las auditorías del desempeño que se ubican al interior de uno de los instrumentos más valiosos y útiles de la democracia que es la rendición de cuentas, verifican y comparan contra lo logrado lo que ha sido propuesto por las políticas públicas y analizan las causas de las diferencias.

Salcedo afirma que "A los ciudadanos no les importa saber cuáles son las normas que rigen la burocracia, pero sí les importa la eficacia con la que el gobierno les brinda servicios y si el PMBS guía las acciones gubernamentales. Ellos desean programas que funcionen y funcionarios que hagan funcionar con eficacia la maquinaria gubernamental".<sup>28</sup> Señala entonces los siguientes cinco principales puntos sobre la utilidad de la evaluación: 1) Para verificar, ratificar o

27 Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo Veintiuno Editores, México 2011.

28 Ob. cit., pp. 27-28.



corregir el rumbo de la acción gubernamental. 2) Aprender de la experiencia y tomar decisiones sobre bases más sólidas. 3) Facilitar las negociaciones presupuestales como sistema de administración por resultados. 4) Las sanas prácticas gubernamentales como compromiso normal para evitar que el error se vuelva una pandemia. 5) Ejercicio democrático de rendición de cuentas sobre la gestión y los resultados de un programa.

Propone, en consecuencia, los siguientes seis criterios para la evaluación de las políticas públicas, vinculados desde luego con el PMBS: **eficacia** (análisis de los resultados o consecuencias de la acción gubernamental comparado contra lo pretendido); **eficiencia** (mide y califica el recorrido entre medios y fines); **economía** (mide el costo de los recursos aplicados para lograr los objetivos contra los resultados obtenidos); **competencia de los actores** (parte del principio “lo que no se puede medir no se puede mejorar” y evalúa el desempeño del servidor público); **calidad del bien o servicio** (mediante el uso de estándares de desempeño generalmente aceptados); **ciudadano usuario o beneficiario** (el concepto de cliente sustituye al de ciudadano o al de usuario del servicio).<sup>29</sup>

## 5. Teoría de la legislación y técnica legislativa

Afirma Norberto Bobbio que “*La teoría de la norma jurídica y la teoría del ordenamiento jurídico* forman una completa *teoría del derecho*, principalmente desde el punto de vista formal. Bajo el primer aspecto se estudia la norma jurídica, considerada de manera aislada; la materia del segundo título es el conjunto, complejo o sistema de normas, que constituyen un *ordenamiento jurídico*.”<sup>30</sup> Agrega Bobbio que las normas jurídicas existen en la realidad siempre vinculadas con otras normas, nunca solas, en un contexto normativo donde guardan entre sí relaciones particulares. Afirma, entonces, que “Separar los problemas del ordenamiento jurídico de los relativos a la norma jurídica, y estudiar autónomamente los primeros, como parte de una teoría general del derecho, ha sido obra principalmente de Hans Kelsen.”<sup>31</sup>

En este contexto, es necesario referirse a la *teoría de la legislación*, la cual surge necesariamente -en un Estado democrático de derecho- de la relación indisoluble entre el principio democrático y el proceso legislativo.

29 Idem, pp. 33-40.

30 Teoría General del Derecho, p. 143.

31 Ob. cit., pp. 144-145.

Para Manuel Atienza, en *Contribución a una Teoría de la Legislación*,<sup>32</sup> la racionalidad legislativa tiene cinco modelos, ideas o niveles: Comunicativa o lingüística, Jurídico-formal, Pragmática, Teleológica y Ética.

Cecilia Mora-Donatto, por su parte, señala que “La teoría de la legislación tiene como objeto de estudio el amplio ámbito que abarca desde el momento de asumir la decisión política, hasta el instante en que esta se concretiza mediante su incorporación e impacto al ordenamiento jurídico en forma de ley.”<sup>33</sup>

Respecto de los contenidos de la teoría de la legislación, la autora en cita distingue las cuatro siguientes etapas: 1) Primera etapa: motivos dirigidos al legislador para crear una ley (jurídicos o por mandato escrito; impulsos de órganos del Estado; motivos parlamentarios; motivos sociales). 2) Segunda etapa: decisión de crear un texto normativo con rango de ley (fundamentalmente, los elementos necesarios para redactar técnicamente una ley: comprensión de los objetivos; análisis de los objetivos; diseño de la estructura de la norma; composición o redacción de la norma, y examen crítico del resultado). 3) Tercera etapa: desarrollo del procedimiento legislativo (iniciativa, discusión y aprobación, fase integradora de la eficacia). 4) Cuarta etapa: evaluación de los efectos de la ley (en relación con la multifuncionalidad de la misma, por lo que en algunos casos será eminentemente jurídica, y en otros de carácter económico, sociológico e incluso psicológico, según dicha autora).<sup>34</sup>

En un libro más reciente, Mora-Donatto afirma:

Por supuesto, el fenómeno de la evaluación normativa no es nuevo, si bien en los últimos años ha recobrado la importancia que merece. En Estados Unidos, por ejemplo, ésta forma parte de su propia cultura política. El Congreso tiene un organismo especializado en estas labores: la *General Accounting Office*, institución que cuenta con unos mil empleados dedicados a estas tareas, más otros cuatro mil relacionados con cuestiones de auditoría económico-presupuestaria. A gran distancia del Congreso estadounidense hay otros Estados que han institucionalizado la evaluación con mayor o menos presencia parlamentaria: Canadá, Suecia y el Reino Unido desde 1986. Desde un punto de vista más gubernamental que parlamentario: Dinamarca, Noruega, Holanda, Israel, Suiza y Francia recientemente han desarrollado sus sistemas de evaluación. Por último,

32 Citado por Romero Gudiño, Alejandro en: *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, p. 400.

33 *Teoría de la legislación y técnica legislativa*, p. 11.

34 Cfr.: idem, pp. 14-68.

en países como Italia y España se empieza a plantear el análisis de políticas públicas y el control del funcionamiento de la Administración Pública. España cuenta con un *cuestionario de evaluación de los resultados de las leyes, decretos y aun reformas constitucionales* que tiene como objetivo conocer el impacto de las normas en el entorno social, legal, orgánico, internacional, etcétera.<sup>35</sup>

En su libro *El Arte de Legislar*, Virgilio Zapatero afirma que “Las políticas públicas no siempre se deciden a través de análisis y ejercicios intelectuales sino también mediante los distintos mecanismos por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre los otros; esto es, a través de la interacción. La política es un juego de poder, no un ejercicio intelectual y el problema consiste más bien en averiguar si cabe “racionalizar” ese juego de poder.”<sup>36</sup> Sin embargo, cuando el autor ahora en cita se refiere a “Los trabajos del redactor” (capítulo 8), afirma que “El redactor es un actor al que se le dirigen demandas muy diferentes: efectividad, legitimidad procedimental, oportunidad, certeza, comprensibilidad, aceptabilidad, brevedad, debatibilidad y compatibilidad legal; demandas que, a veces, terminan por ser contradictorias.”<sup>37</sup> Se trata de un proceso, afirma, que los profesionales y teóricos de la redacción de textos normativos desagregan en cinco fases: determinación de objetivos, análisis (elección del mejor instrumento normativo), planificación del texto (o su inserción en el ordenamiento), redacción y revisión del borrador (boceto inicial y estructura del texto).

Piedad García-Escudero Márquez, en su libro *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, pone énfasis en el principio de seguridad jurídica y en la técnica legislativa cuando afirma que “podrían ser declaradas inconstitucionales por vulnerar dicho principio aquellas leyes cuya redacción o lenguaje afecte a su claridad hasta el extremo de producir una incertidumbre jurídica, por no poder interpretarse de modo natural y no forzado, o por no contar la ley con la indispensable claridad, un contenido preciso y unos efectos y destinatarios perfectamente determinados, no obstante la inevitable exégesis que de la norma pueda hacerse.”<sup>38</sup>

La misma autora ahora en cita pero en una obra diversa, se adhiere a una metodología de análisis normativo al afirmar que: “La técnica legislativa constituye el **arte de legislar clara y eficazmente**. Decía Ihering que la técnica normativa

35 *El arte ilustrado de redactar normas con rango de ley*, pp. 78-79.

36 *Ob. cit.*, p. 79.

37 *Ídem*, p. 241.

38 *Ob. cit.*, p. 200.

se ocupa del análisis de las normas prescindiendo de su contenido”<sup>39</sup> ¿Es esto posible y deseable?

Al referirse a la técnica legislativa y la negociación de las políticas públicas del Poder Ejecutivo Federal, Eliseo Muro Ruiz afirma que “Los procesos de construcción de las políticas públicas requieren de leyes creadas o reformadas por el Congreso de la Unión, en virtud de que, el objetivo es percibir los cambios que, en técnica legislativa van reflejando las reglas del juego que contienen dichas políticas. La formulación de las políticas públicas en nuestro país, ha sido distinta en la etapa presidencial fuerte de partido casi único a la etapa del esquema presidencial en la pluralidad, así como del lapso denominado como de gobierno dividido.”<sup>40</sup>

El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, que forma parte de la *Enciclopedia Parlamentaria de México* publicada en 1997 por la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuando define la voz “técnica legislativa” afirma: “En México, los estudios de técnica legislativa han sido relegados en virtud de que poco se ha investigado y escrito sobre la materia, lo que ha propiciado la improvisación en la elaboración y redacción de las leyes, así como una precaria bibliografía sobre el particular.”<sup>41</sup> Ciertamente el *Diccionario* citado fue escrito y publicado en el año 1997, de tal forma que como puede apreciarse durante los veinte años transcurridos no solo los académicos nacionales nos hemos empezado a ocupar de estos temas. Sin embargo, la vinculación entre políticas públicas y técnica legislativa no ha quedado hasta el momento exactamente definida, si bien sea mencionada en todas las ocasiones según las consultas recientes citadas. El trámite legislativo al interior de las cámaras permitirá, sin duda, agregar elementos a este análisis.

## 6. El trámite legislativo

En el libro *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*<sup>42</sup> que tuve la oportunidad de coordinar y del que soy coautor, se compilan varios documentos que regulan la redacción de documentos

39 *Manual de Técnica Legislativa*, p. 24.

40 *Algunos elementos de técnica legislativa*, p. 282.

41 Ob. cit., p. 1021.

42 Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (Coordinador), Secretaría de Gobernación, Sexta edición: 2011, México.

normativos en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal. Dichos documentos son: *Guía para emitir documentos normativos*, de la Subsecretaría de la Función Pública, Dirección General de Simplificación Regulatoria. Esta *Guía* se divide en tres secciones: Diagnóstico previo a la emisión de un documento normativo; Principios para generar un documento normativo, y Tipos de documentos normativos. La sección relativa al Diagnóstico contiene un cuestionario para determinar si debe o no emitir un documento normativo, así como un esquema de ayuda para determinar cuál es el documento normativo idóneo que se pueda emitir.

Asimismo, se incluye una *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional*, según la Ley sobre la Celebración de Tratados, emitida por la Consejería Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Otro documento se refiere a la manifestación de impacto regulatorio, incluido el *Acuerdo de calidad regulatoria* publicado en el Diario Oficial de la federación de 2 de febrero de 2007.

Con respecto a las disposiciones administrativas aplicables al trámite de iniciativas de ley y decreto, y reglamentos, al interior del Poder Ejecutivo Federal, destacan tres documentos: *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y decretos del Ejecutivo Federal* (DOF 9 de septiembre de 2003); *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de Reglamentos del Ejecutivo Federal* (DOF 2 de diciembre de 2004); y el *Acuerdo que modifica los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal* (DOF 14 de abril de 2005).

Importa subrayar que los documentos antes mencionados incluyen de manera expresa la obligación de incluir en los anteproyectos respectivos que se presenten, los dictámenes sobre impacto presupuestario y sobre impacto regulatorio, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, respectivamente.

Ciertamente se trata de lineamientos aplicables al interior del Poder Ejecutivo Federal. En el caso de las iniciativas de ley presentadas al interior del Poder Legislativo Federal, es necesario analizar los reglamentos de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El título cuarto del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión regula los procedimientos en el Pleno de dicha asamblea. Al efecto,

establece en su artículo 78 que los elementos indispensables de una iniciativa de ley o decreto son: “I. Encabezado o título de la propuesta; II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver; III. Argumentos que la sustenten; IV. Fundamento legal; V. Denominación del proyecto de ley o decreto; VI. Ordenamientos a modificar; VII. Texto normativo propuesto; VIII. Artículos transitorios; IX. Lugar; X. Fecha, y XI. Nombre y rúbrica del iniciador.”

En tanto que el artículo 85 del ordenamiento en cita establece que “El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos: I. Minutas; II. Iniciativas de ley o decreto; III. Observaciones hechas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a proyectos de ley o decreto; IV. Observaciones de la Cámara de Senadores en términos de la fracción E del artículo 72 constitucional; V. Cuenta Pública; VI. Propositiones, y VII. Solicitudes de permiso constitucional en términos del artículo 37, inciso c), fracciones II a IV, de la Constitución”.

El artículo 85 del ordenamiento en cita establece los elementos que deberá contener el dictamen: “I. Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar; II. Nombre de la comisión o comisiones que lo presentan; III. Fundamento legal para emitir el dictamen; IV. Antecedentes del procedimiento; V. Nombre del iniciador; VI. Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema; VII. Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar; VIII. En su caso, valoración del impacto presupuestal, regulatorio u otro; IX. Análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos; X. Análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechar; XI. En caso de dictamen positivo: a) El proyecto de decreto; b) La denominación del proyecto de ley o decreto; c) El texto normativo que se somete a la consideración del Pleno, y d) Los artículos transitorios. XII. En caso de dictamen negativo, el proyecto de acuerdo respectivo. XIII. En ambos casos el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de las diputadas y de los diputados de la comisión o comisiones que dictaminan, que debe constar mediante firma autógrafa, y XIV. Lugar y fecha de la Reunión de la comisión en que se aprueba.”

Todo dictamen aprobado en sentido positivo por el Pleno se denomina proyecto de ley o decreto, según corresponda, y debe ser remitido inmediatamente, en su caso, a la Cámara de Senadores, al Titular del Poder Ejecutivo Federal o a las legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales que correspondan, conforme a lo dispuesto por el artículo 92 del Reglamento en cita.

## 7. Jurisprudencia nacional e interamericana

Los dos primeros artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>43</sup> establecen una relación indisoluble entre los derechos humanos y las disposiciones necesarias para hacerlos efectivos. El artículo 1 de la Convención se refiere a la obligación de los Estados partes de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, en tanto que el Artículo 2, relativo al “Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno”, se establece que “Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, **los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivas tales derechos y libertades** (énfasis propio).”<sup>44</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es un órgano jurisdiccional autónomo de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de las disposiciones de la Convención Americana sobre derechos Humanos,<sup>45</sup> cuya jurisdicción vinculante ha sido reconocida por el Estado Mexicano. Más aún, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la jurisprudencia de la Corte Interamericana es obligatoria para todos los jueces mexicanos, conforme al nuevo modelo de control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad derivado de la consulta a trámite resuelta por la propia Suprema Corte en el expediente varios 912/2010.<sup>46</sup>

43 Suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978, conforme al artículo 74.2 de la Convención. Vinculación de México: 24 de marzo de 1981. Publicación: D.O.F. 7 de mayo de 1981.

44 Fuente: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Carbonell, Miguel, *Compendio de Derechos Humanos*, p. 766.

45 Cfr.: *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Tomo I, A-F, p. 265.

46 Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “Reordenación y consolidación del texto constitucional respecto del control difuso de convencionalidad *ex officio* en materia electoral”, publicado en *Quórum Legislativo* 116, pp. 123-148.

Los siguientes criterios jurisprudenciales nacionales se inscriben en la línea normativa de la Convención Americana citada y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de ella derivada:

Época: Décima Época. Registro: 2012127. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 32, Julio de 2016, Tomo III. Materia(s): Constitucional. Tesis: I.7o.A. J/7 (10a.). Página: 1802

DERECHOS HUMANOS A LA SALUD Y A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA EFICACIA EN EL GOCE DE SU NIVEL MÁS ALTO, IMPLICA OBLIGACIONES PARA EL ESTADO Y DEBERES PARA TODOS LOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD.

Es de destacarse del texto de esta tesis que **el Estado debe implementar políticas públicas que permitan prevenir y mitigar la degradación ambiental, las cuales deben cumplir con estándares constitucionales y convencionales.**

Época: Décima Época. Registro: 2010414. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCCXLII/2015 (10a.). Página: 949.

ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO.

Se sostiene en esta tesis que **la obligación de reparar a las víctimas cuando se ha concluido que existe una violación a los derechos humanos de aquéllas es una de las fases imprescindibles en el acceso a la justicia.** La reparación ideal luego de una violación de derechos humanos, afirma, es la entera restitución a la víctima (*restitutio in integrum*), la cual consiste en restablecer la situación antes de la violación. No obstante, agrega, ante la limitada posibilidad de que todas las violaciones de derechos humanos sean reparadas en su totalidad por la naturaleza misma de algunas de ellas, la doctrina ha desarrollado una amplia gama de reparaciones que intentan compensar a la víctima de violaciones de derechos humanos mediante reparaciones pecuniarias y no pecuniarias. Precisa entonces que las medidas no pecuniarias -también conocidas como reparaciones morales- se clasifican en: a) restitución y rehabilitación; b) satisfacción, y c) garantías de no repetición. La restitución busca, como su nombre lo indica, restablecer la situación que existía antes de la violación, mientras que la rehabilitación propone garantizar la salud de la víctima. La satisfacción tiene



por objeto reparar a la víctima con medidas tendentes a la memoria, verdad y justicia. Las garantías de no repetición tienen la finalidad de asegurar que no se repita una práctica violatoria, incluyendo ordenar acciones que afectan las instituciones sociales, legales y políticas, así como **las políticas públicas**.

Época: Décima Época. Registro: 2005800. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. LXXXV/2014 (10a.). Página: 529.

ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL. OBJETO CONSTITUCIONAL DE LA LEY RELATIVA.

A juicio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si la Constitución Federal otorga al legislador secundario la posibilidad de regular todo lo relativo a la previsión social, dicha facultad implica no sólo prever el problema social de la violencia dentro y fuera del hogar contra la mujer, sino también garantizar que ello deje de ocurrir. De ahí que el objeto de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, en términos de su artículo 2, consiste en establecer los principios y criterios que, desde la perspectiva de género, **orienten las políticas públicas para reconocer, promover, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia**, así como fijar la coordinación interinstitucional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Sin embargo, el siguiente criterio se aparta de los anteriores al no reconocer que los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sean aplicables en los términos de la Ley de Amparo:

Época: Décima Época. Registro: 2014342. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: 1a. LIII/2017 (10a.). Página: 469.

MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. POR REGLA GENERAL NO ES POSIBLE DECRETAR EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO MEDIDAS NO PECUNIARIAS DE SATISFACCIÓN O GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN PARA REPARAR AQUÉLLAS.

Reconoce la Primera Sala que las medidas de reparación no pecuniarias desarrolladas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituyen el aspecto más innovador de su doctrina sobre reparaciones, las cuales han sido dictadas en la gran mayoría de los casos que involucran violaciones graves o sistemáticas a derechos humanos cometidas en los países de la región. No obs-

tante, señala que partiendo de esta premisa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende que las violaciones a derechos humanos de las que conocen los tribunales del Poder Judicial de la Federación con motivo de los juicios de amparo, en términos generales, no guardan similitud con los casos analizados por la Corte Interamericana que dieron lugar a medidas de reparación de carácter excepcional. Es por ello que la Primera Sala considera que ese tipo de medidas de reparación no pueden dictarse en el juicio de amparo, no sólo por las diferencias señaladas entre el tipo de violaciones analizadas en sede internacional e interna, sino también porque no existe fundamento legal para decretarlas.

Al respecto, recuerda que las «medidas» que pueden dictar los Jueces, conforme al artículo 77 de la Ley de Amparo, sólo pueden tener como finalidad restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado, aunque bajo un entendimiento amplio del concepto de restitución y admitiendo la procedencia subsidiaria y extraordinaria de medidas compensatorias bajo la figura del cumplimiento sustituto. Así, en su criterio, **no existe disposición alguna en la ley de la materia que permita a los Jueces decretar medidas de satisfacción tales como: disculpas públicas a cargo de las autoridades responsables; publicación de las sentencias; celebración de actos públicos en los que se reconozca la responsabilidad de las autoridades; realización de medidas o actos en conmemoración de las víctimas; y realización de obras de infraestructura con efecto comunitario o monumentos.** En la misma línea, tampoco existe fundamento legal para que los Jueces puedan decretar garantías de no repetición similares a las que se encuentran en la doctrina interamericana, tales como la orden de realizar reformas legislativas o constitucionales; tipificar delitos o su adecuación a estándares internacionales; adoptar medidas administrativas como el establecimiento de programas de formación y/o capacitación de funcionarios; campañas de concientización y sensibilización dirigidas al público en general; o la elaboración de políticas públicas.

## 8. Un esbozo de propuesta metodológica

El recorrido de textos normativos, criterios jurisprudenciales, doctrina jurídica y doctrina administrativa que hemos reseñado y explorado nos permite afirmar que la relación entre las políticas públicas y la técnica legislativa constituye un apartado específico de su género próximo que es la relación entre las políticas

públicas y las disposiciones jurídicas, independientemente de su rango normativo y de los procedimientos constitucionales y convencionales para dilucidar conflictos en la aplicación e interpretación de éstas.

En el sistema jurídico nacional mexicano tradicionalmente se ha reconocido como única fuente de control de la idoneidad de la ley el control judicial de su constitucionalidad, a través de los medios de control previstos en la propia Constitución federal, es decir, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad, juicio de amparo y medios de impugnación en materia electoral con dicho rango. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, amplió dicho control a un control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad.

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en congruencia con lo establecido en la Convención, es muy precisa y directa respecto de la obligación de los Estados partes de aplicar disposiciones de derecho interno, no solamente de carácter legislativo sino también las expresamente señaladas como políticas públicas, para el efecto de garantizar el respeto y protección de los derechos humanos reconocidos en el sistema interamericano. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su parte, como ya lo hemos visto, oscila entre la exigencia expresa de políticas públicas y la elusión del tema en materia de amparo.

En virtud de la normatividad y jurisprudencia citadas resulta irrelevante establecer una precedencia entre disposición jurídica y política pública, puesto que resulta evidente que en unas ocasiones precede el texto constitucional y para materializar su disposición se aplican políticas públicas, en tanto que en otras ocasiones las políticas públicas adoptadas por los actores institucionales requieren de un texto normativo que igualmente puede ser de nivel constitucional, legislativo, reglamentario, norma oficial mexicana, plan, programa u otros.

Con respecto a la técnica legislativa, independientemente de la amplitud que pueda ser otorgada a ésta por los autores que la estudian, resulta evidente también que la redacción de una disposición normativa está claramente asociada a su viabilidad, no sólo en el sentido de constitucionalidad y convencionalidad sino también respecto del cumplimiento de los objetivos materiales o factuales que se propone, es decir, a su contenido.

Lo anterior impone un desarrollo más amplio de los grupos de trabajo multi e interdisciplinario participantes en los foros y consultas públicas expresamente

previstos en el caso de la preparación de una ley o decreto, como ya se ha visto, pero también del diálogo –a partir del mismo enfoque– entre poderes, entes públicos, organizaciones sociales y demás grupos representativos que intervienen durante el proceso legislativo formal y material.

El diálogo entre el o los responsables de la redacción de los anteproyectos de ley con los actores responsables e interesados en los asuntos públicos que culminan con una regulación legislativa, es parte del proceso legislativo y es parte también de la técnica legislativa que, insisto, no puede ser limitada a la mera corrección gramatical, sino a los cinco niveles propuestos por Manuel Atienza.

En México hoy, la nueva tendencia de gobierno abierto y de parlamento abierto, regulada expresamente en la ley general<sup>47</sup> y federal<sup>48</sup> respectivas, forma parte ya del proceso de negociación legislativa y de la técnica legislativa misma. Desde los diversos aspectos que involucra la función legislativa, es clara la emergencia de la dimensión por la cual los objetivos de las políticas públicas, su funcionamiento y organización, forman parte sustancial de la tarea parlamentaria. Puesto que, como hemos visto, las preguntas que formulan los académicos respecto de las políticas públicas son en esencia las mismas que se formula el autor –formal o material– de una disposición normativa.

## Fuentes

Bentham, Jeremy, *Nomografía o el arte de redactar leyes*, Senado de la República, Mesa Directiva, LX Legislatura, México 2009.

Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo 1, Serie II, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México 1977.

Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Temis, Tercera edición, Bogotá, Colombia, 2012.

Casar, Ma. Amparo, Marván, Ignacio (Coordinadores), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, Taurus, México: febrero de 2014.

Castañeda Sabido, Fernando, Aguilera Hintelholher, Rina Marissa (Coordinadores), *La Administración Pública en el Debate Contemporáneo de las Ciencias Sociales*, UNAM, La Biblioteca, México 2015.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (Coordinador), *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, Gobierno Federal, Secretaría de Gobernación, Sexta edición: 2011, México.

47 DOF 4 de mayo de 2015.

48 DOF 9 de mayo de 2016.

- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Carbonell, Miguel, *Compendio de Derechos Humanos. Textos, Prontuario y Bibliografía*, Editorial Porrúa, México 2012.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola, Figueroa Mejía, Giovanni A. (Coordinadores), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Tomos I y II, Poder Ejecutivo de la federación, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: abril de 2014.
- Fix-Fierro, Héctor, Valadés, Diego (Coordinadores), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico*, UNAM, IJ, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México: julio de 2015.
- Franco Corzo, Julio, *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, IEXE Editorial, México, Tercera edición: Enero 2017.
- García-Escudero Márquez, Piedad, *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Instituto Derecho Parlamentario, Cuadernos Civitas, Thomson Reuters, España 2010.
- \_\_\_\_\_, *Manual de Técnica Legislativa*, Thomson Reuters, Civitas, Instituto Derecho Parlamentario, Madrid: octubre 2011.
- Grefte, Xavier, *Analyse economique de la bureaucratie*, Economica, Paris 1981.
- Harguindéguy, Jean Baptiste, *Análisis de Políticas Públicas*, Tecnos, Segunda edición: 2015, Madrid.
- Kelsen, Hans, *Teoría General de las Normas*, Editorial Trillas, Reimpresión 2010, México.
- Lanzaro, Jorge (ed.), *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2012.
- Laufer, Romain, Burlaud, Alain, *Management public. Gestion et légitimité*, Dalloz, Paris 1980.
- Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Alianza Editorial, Tercera edición: 2015, Madrid.
- Mora-Donatto, Cecilia, Sánchez Gómez, Elia, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa (una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, H. Congreso del Estado de Tamaulipas, México 2012.
- Mora-Donatto, Cecilia (Coordinadora), *El arte ilustrado de redactar normas con rango de ley*, Senado de la República, LXIII Legislatura, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, Grañén Porrúa Grupo Editorial, México 2016.
- Moral, Ignacio, Paniagua, Milagros, Rodríguez, Leila, Rodríguez, Cristian, *Evaluación de políticas públicas. Técnicas cuantitativas*, Garceta Grupo Editorial, Madrid 2016.
- Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2011.
- Ochman, Marta, Rodríguez-Oreggia, Eduardo (Coordinadores), *Análisis e incidencia de las políticas públicas en México en busca de un gobierno eficiente*, EGAP Gobierno y Política Pública Tecnológico de Monterrey, Miguel Ángel Porrúa, México 2013.

- Pardo, María del Carmen (Compiladora), *De la Administración Pública a la Gobernanza*, El Colegio de México, México 2004.
- Quórum Legislativo*, Revista del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Número 116, Julio 2016, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México.
- Ramírez León, Lucero, *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*, Cámara de Diputados, CESOP, México 2013.
- Revista de Administración Pública 134*, Volumen XLIX, Número 2 (mayo-agosto 2014), Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Romano, Santi, *El Ordenamiento Jurídico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2013.
- Romero Gudiño, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, Universidad Anáhuac México Norte, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2015.
- Romero Gudiño, Alejandro, Bolaños Cárdenas, Leonardo, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, Primera edición: noviembre 2014, Primera reimpresión: enero 2015.
- Romero Gudiño, Alejandro, Bolaños Cárdenas, Leonardo, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo 2*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, Primera edición: 2015, Primera reimpresión: 2016.
- Romero Gudiño, Alejandro, Bolaños Cárdenas, Leonardo, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo 3*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, México 2016.
- Sfz, Lucien, *Critique de la décision*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, Paris 1981.
- \_\_\_\_\_, *L'Administration Prospective*, Armand Colin, 1970.
- Salcedo, Roberto (Compilador), *Evaluación de políticas públicas*, Biblioteca Básica de Administración Pública DF, Siglo Veintiuno Editores, México 2011.
- Terny, Guy, *Économie des services collectifs et de la dépense publique*, Dunod, Paris 1971.
- Zamitis Gamboa, Héctor (Coordinador), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, UNAM, La Biblioteca, México: 3 de junio de 2016.
- Zapatero, Virgilio, *El Arte de Legislar*, Colección Divulgación Jurídica, Thomson, Aranzadi, España 2009.

# La Fiscalización del gasto Federalizado (Aportaciones Federales)

Cecilia Licona Vite

---

## Introducción

**E**

ste trabajo tiene como objetivo analizar la facultad del poder legislativo federal, en la fiscalización de los recursos federales transferidos a estados, municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.<sup>1</sup> Asimismo, busca examinar la atribución del poder legislativo local en la fiscalización de tales recursos. Ello, a través de sus entidades de fiscalización, federal y locales, y considerando la problemática que existe de opacidad del ejercicio del gas-

1 Es de comentar que el órgano político administrativo de cada demarcación territorial de la Ciudad de México es la alcaldía. *Vid.*, la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, publicada el 4 de mayo de 2018 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

to federalizado, en su vertiente de aportaciones federales -según los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas federales de la ASF-.

Así, en un primer capítulo se estudian las atribuciones del poder legislativo federal en la revisión de la cuenta pública federal. Luego, se analizan las potestades del poder legislativo local en la cuenta pública de las entidades federativas. En seguida, se examina la competencia del poder legislativo federal y del local en la fiscalización del gasto de estados, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. A continuación, se reflexiona sobre los antecedentes de la fiscalización del gasto federalizado, derivado de la reforma constitucional de 1999, y de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del año 2000. Lo anterior, relacionado con el debate suscitado en la controversia constitucional 42/2004, en que se cuestionó la facultad de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para fiscalizar los recursos federales transferidos a estados y municipios.

Posteriormente, se describe el marco normativo constitucional de esos recursos en la reforma constitucional de 2008 y se observa la regulación de las aportaciones federales en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2009, expedida para reglamentar la reforma de 2008.

Luego, se glosa la reforma constitucional de 2015, en materia de combate a la corrupción, con especial mención a la fiscalización de los recursos federales que administran o ejercen los estados, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como su regulación en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2016.

Finalmente, se trata acerca de la fiscalización del gasto federalizado en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2016 y en el de 2017, considerando que, en términos del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2016, las funciones de fiscalización y revisión de la ASF entraron en vigor a partir de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2016.

En esta investigación, se utiliza esencialmente el método documental, a través de doctrina, legislación, informes y criterios jurisdiccionales. Su diseño es descriptivo con un toque analítico, acompañado de conclusiones pertinentes.



## El Poder Legislativo Federal y la Revisión de la Cuenta Pública Federal

En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) confiere a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la facultad de revisar la Cuenta Pública Federal. Tal facultad es un instrumento de control financiero y una posición trascendental del Estado moderno,<sup>2</sup> especialmente del Estado democrático actual, y constituye un elemento de revisión económico o hacendario del Poder Legislativo respecto de los ejecutores del gasto público federal.<sup>3</sup>

La revisión de la Cuenta Pública Federal es un elemento esencial para la gobernabilidad y el desarrollo de la sociedad, que se encuentra incrustado en nuestro sistema político a través de la representación popular (Cámara de Diputados) y del principio de la división de poderes. Ello porque la división de potestades no sólo es una separación funcional de competencias, también es un instrumento de limitación y control del poder que garantiza que unos poderes puedan

2 La palabra control tiene un sentido amplio, cuyo significado lingüístico abarca las acciones de revisar, fiscalizar, comprobar, verificar, inspeccionar y vigilar. También se emplea para designar actividades como las de registrar, intervenir, someter, dominar, mandar, gobernar, dirigir, preponderar y frenar. Esta pluralidad de significados, en el Estado constitucional, está orientada esencialmente a fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos. *Vid.*, ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 181, 191, 192, 241, 247, 249 y 251. Los controles se ejercen de manera bidireccional entre los órganos de gobierno y de representación ya que, de no ocurrir así, y solamente haber posibilidades de control en un sentido, se generarían situaciones de asimetría incompatibles con un sistema constitucional, y se estarían configurando áreas del poder ajenas al control. *Vid.*, VALADÉS, Diego, *El control del poder*, Estudios Doctrinales, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 61. Sin duda, la interacción de poderes promueve equilibrios y contrapesos y fomenta la vigilancia de tipo circular. *Vid.*, SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 128.

3 Entre los ejecutores del gasto federal se encuentran el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los organismos constitucionalmente autónomos, así como las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en cuanto a la administración o ejercicio de recursos federales. Asimismo, en la revisión de la Cuenta Pública Federal se fiscalizan los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; las participaciones federales; y los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. *Vid.*, la fracción I del artículo 79 constitucional.

controlar y vigilar a otros, y que los servidores públicos rindan cuentas puntualmente.<sup>4</sup> La idea común que subyace en la división de competencias es que el poder frene al poder,<sup>5</sup> porque hablar de poder limitado es hablar de poder controlado.<sup>6</sup> Asimismo, la revisión de la Cuenta Pública es una de las herramientas medulares de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo para influenciar el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar y mitigar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales.<sup>7</sup>

Es de recordar que, en Inglaterra desde los primeros tiempos del constitucionalismo inglés, el Parlamento atendió las tareas relativas al control económico de los monarcas. Tal control, denominado *poder de la bolsa*, comprendía los requerimientos e impuestos que el Soberano pretendía imponer a sus súbditos, así como los mecanismos de control de gastos para evitar los excesos en que podía incurrir la Corte. Con el paso del tiempo, el poder de la bolsa vino a ser un instrumento eficaz del órgano legislativo en su relación de equilibrio, sobre todo, con el Poder Ejecutivo, principal ejecutor del gasto público.<sup>8</sup>

También es de acordarse de que, en el Siglo XVI, en América en la época colonial, era característico encontrar, en las colonias sometidas a la Corona española, un sistema de contraloría sobre las cuentas de las Cajas Reales a cargo de las audiencias locales, a través de una serie de disposiciones que regulaban las

- 
- 4 El principio de división de poderes tuvo como origen evitar los absolutismos que habían creado los Ejecutivos. Para ello, se instituyeron en los Congresos las facultades de control sobre las funciones ejecutivas.
  - 5 Dado que todo poder, aun siendo legítimo y democrático, conlleva el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien lo ejerce, surge la necesidad de establecer frenos y controles. *Vid.*, VALADÉS, Diego, *Op. Cit.*, p. 61.
  - 6 Kart Loewenstein expresa que limitar a los detentadores del poder político es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como constitucionalismo. *Vid.*, LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983, p. 29.
  - 7 *Vid.*, UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, p. 33. También, del mismo autor, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, 2002, pp. 12 y 13.
  - 8 El control financiero fue de los primeros que se opusieron con éxito a la arbitrariedad de los monarcas. Después surgió la función legislativa, como compensación al consentimiento que hacían las asambleas a los soberanos para recaudar tributos o exigir prestaciones. La función legislativa ha sido tradicionalmente reconocida como la principal de las Cámaras, incluso se identificó al Congreso -durante los siglos XIX y XX- con la función legislativa. Pero ni en el Siglo XIX ni en el XX el Parlamento se limitó a la actividad puramente legislativa, la cual surgió históricamente sobre la base de otra anterior que es la de controlar el gasto público.

actuaciones de funcionarios de Gobierno.<sup>9</sup> Empero, es a partir del Siglo XVIII que los representantes populares de los países más adelantados de occidente empezaron a preocuparse seriamente por controlar el gasto público, como el medio más eficaz para evitar el incremento de las cargas fiscales.<sup>10</sup>

Justamente en ese Siglo, las aspiraciones liberales de la Revolución Francesa dejaron huella clara en la historia política de la humanidad del clamor ciudadano francés por la rendición de cuentas gubernamental. La demanda ciudadana francesa de rendición de cuentas quedó difundida en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), la cual consigna en el artículo 15 el derecho del pueblo francés de pedir cuentas a sus gobernantes: “Toda comunidad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su conducta”.

En la actualidad, el auténtico soporte de la democracia es la confianza de la sociedad, fundada en la edificación de sistemas de rendición de cuentas y fiscalización superior de la actividad gubernamental. Esto como un derecho humano de los ciudadanos a conocer y vigilar el patrimonio común, como resultado de su contribución a los gastos del Estado.<sup>11</sup>

En ese panorama, es común que en el Estado moderno se otorgue el control financiero de los recursos públicos a un órgano representativo del mismo (llámese Parlamento, Congreso, Asamblea Legislativa, etcétera...), para que examine detenidamente la manera en que se aplicó el gasto público.<sup>12</sup>

---

9 Tal era el caso, por ejemplo, de las Leyes de Indias, las cuales en conjunto con algunas instituciones como la Residencia, la Visita y la Rendición de Cuentas son antecedentes básicos del control financiero en las colonias españolas. *Vid.*, BARRAGÁN, José, *Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos*. Obra colectiva denominada: *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, pp. 29 a 55. Asimismo, *Vid.*, CASTAÑEDA, Fausto, *Juicio político de los Servidores públicos*. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos38/juicio-politico/juicio-politico.shtml> (consultada en agosto de 2018).

10 Las aspiraciones liberales de la Revolución Francesa dejaron huella clara, en la historia política de la humanidad, del clamor ciudadano francés por la rendición de cuentas gubernamental. *Vid.*, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789, disponible en: [http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2\\_e.htm](http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2_e.htm) (consultada en agosto de 2018).

11 *Vid.*, el mensaje del C.P.C. Arturo González de Aragón en la ceremonia del 183 aniversario de la fiscalización superior en México, 16 de noviembre de 2007, Ciudad de México. Igualmente, *Vid.*, CARREÓN CONCHA, Ignacio Alberto, *El derecho fundamental a recibir cuentas, a través de la fiscalización superior*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Comisión de Vigilancia de la ASF, UEC, 2018.

12 Es de comentar que en la actualidad las entidades de fiscalización superior del mundo se encuentran agrupadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), que es la organización central para la fiscalización pública exterior. Desde hace más de 50 años ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos

El control financiero tiene como objetivos primarios la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos; la búsqueda de una gestión rigurosa, y la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes imparciales.<sup>13</sup>

Con razón se asevera que si los Parlamentos del Siglo XIX fueron los grandes legisladores los de la época contemporánea son, substancialmente, controladores, siendo instrumento básico de control la fiscalización superior.<sup>14</sup>

En nuestro país, la CPEUM, en su artículo 74 fracción VI, confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública Federal del año anterior, a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).<sup>15</sup> La revisión

para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y, por lo tanto, fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas entidades de fiscalización superior (EFS) en sus respectivos países. De acuerdo con el lema de la INTOSAI, *"Experientia mutua omnibus prodest"* el intercambio de experiencias entre los miembros de la INTOSAI y los consiguientes descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía para que la fiscalización pública avance continuamente hacia nuevas metas. Es de recordar que la INTOSAI fue fundada en 1953 a iniciativa del entonces presidente de la EFS de Cuba, Emilio Fernández Camus. En ese año, se reunieron 34 EFS para el primer Congreso de la INTOSAI en Cuba. La INTOSAI, en el 2018, cuenta con 194 Miembros de Pleno Derecho, 5 Miembros Asociados, y un Miembro Afiliado, de los cuales, aproximadamente un 47% tiene un modelo de fiscalización en el cual la entidad de fiscalización superior depende del Poder Legislativo (sistema seguido por países como México y Estados Unidos, entre otros); un 28%, aproximadamente, se integra por entidades fiscalizadoras que tienen una dependencia del Poder Judicial, como es el caso de la mayoría de los Tribunales de Cuentas (Alemania y Francia, entre otros); un 18%, aproximadamente, tiene dependencia del Poder Ejecutivo (este es el sistema de Finlandia y Bangladesh), y un 7%, aproximadamente, son entidades de fiscalización que tienen autonomía respecto de los poderes tradicionales (aquí se sitúan sistemas como el de Colombia, Perú y Nicaragua). *Vid.*, INTOSAI, Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponible en: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html> (consultada en agosto de 2018).

- 13 Berlín Valenzuela opina que el catálogo de asuntos que podrían formar parte de la función financiera es muy extenso: la imposición de contribuciones; la aprobación del Presupuesto de egresos de la Federación; la revisión de la Cuenta Pública; la distribución detallada de los caudales públicos; la venta o concesiones de bienes y servicios de la nación y los tratados internacionales en materia económica y comercial. También juzga que dentro de las funciones del Parlamento la financiera es la actividad más importante, por estar referida a los aspectos generales de la hacienda pública y de la economía de un país, otorgando al órgano parlamentario considerable poder sobre el Ejecutivo Federal, al realizar una labor de vigilancia y control sobre los ingresos y egresos del Gobierno. *Vid.*, BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión), pp. 136 y 137.
- 14 *Vid.*, MORA-DONATTO, Cecilia, *Función presupuestaria o financiera, Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Antología, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, Centro de Producción Editorial, 2004, pp. 21 y 22.
- 15 Alejandro Romero Gudiño asevera que con la función de fiscalización o control que realiza la Cámara de Diputados, a través de la ASF, se asegura que el gobierno implemente las políticas y programas de

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

de la Cuenta Pública tiene significación jurídica y política, ya que en el orden constitucional otorga dicha facultad al pueblo, quien la ejerce a través de sus representantes, para vigilar y examinar la legalidad y exactitud en el manejo de la Hacienda Pública Federal.<sup>16</sup>

El artículo 79 de nuestra carta suprema despliega las pautas primordiales que regulan los aspectos sustantivos, adjetivos y orgánicos de la organización y función de la ASF:<sup>17</sup>

- La naturaleza de la ASF, como un órgano perteneciente a la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley;
- Los principios que rigen el ejercicio de la función de fiscalización;
- La facultad ASF de iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente; <sup>18</sup>
- La atribución de la ASF, en los trabajos de planeación de las auditorías, de solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos;
- Las facultades de la ASF de fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los estados y municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley;

---

acuerdo con las determinaciones del Parlamento. *Vid.*, ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *La efectividad del combate a la corrupción mediante el control parlamentario de la fiscalización superior*, "El Cotidiano", número 198, julio-agosto, 2016, Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México.

16 La revisión de la Cuenta Pública es una atribución que complementa la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

17 Para John M. Ackerman, una de las propuestas relevantes es la dotación de autonomía plena a la ASF. *Vid.*, ACKERMAN, John M., *Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado Mexicano*. Ello en la obra: *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, Coordinadores: John M. Ackerman y Cesar Astudillo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 21 y 22.

18 Eso, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, las que deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.

- La facultad de la ASF para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México;
- La atribución de la ASF, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, de fiscalizar las participaciones federales;
- La facultad de la ASF de fiscalizar, en el caso de los estados y los municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales;
- La potestad de la ASF para fiscalizar los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero;
- El deber de las entidades fiscalizadas de llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley;
- La autoridad de la ASF de solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión;<sup>19</sup>
- La atribución de la ASF (en las situaciones que determine la ley, derivado de denuncias), previa autorización de su titular, de revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores;<sup>20</sup>
- El deber de la ASF de entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes

19 Ello, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la ASF emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

20 Al respecto, la ASF rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el TFEA, la FECC o las autoridades competentes. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma.

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara;<sup>21</sup>

- El deber de la ASF, para que de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se den a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la ASF para la elaboración de los informes individuales de auditoría;
- El deber del titular de la ASF de enviar a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en la ley;<sup>22</sup>
- El deber de la ASF de pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas. En caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas;<sup>23</sup>
- El deber de la ASF de entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado;<sup>24</sup>

---

21 El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la ASF, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

22 Lo referido no aplica a las promociones de responsabilidades ante el TFJA, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.

23 En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la ASF las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.

24 En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la ASF incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el TFJA.

- El deber de la ASF de guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados;<sup>25</sup>
- La atribución de la ASF de investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos;
- La facultad de la ASF para que, derivado de sus investigaciones, promueva las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC), para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I del propio artículo 79 constitucional, a los servidores públicos de los estados, los municipios y de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares;
- Las pautas para la designación y la remoción del titular de la ASF;<sup>26</sup>
- Los requisitos para ser titular de la ASF y los impedimentos para el ejercicio del cargo;<sup>27</sup>
- El deber de los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas de facilitar los auxilios que requiera la ASF para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley;

---

25 La Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan ese deber de reserva.

26 Es de comentar que la Cámara de Diputados designará al titular de la ASF por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determina el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución.

27 Para ser titular de la ASF se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la Constitución, los que señale la ley. Asimismo, el titular de la ASF, durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.



■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

- El deber de los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, de proporcionar la información y documentación que solicite la ASF,<sup>28</sup> y
- La atribución del Poder Ejecutivo Federal de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del mismo artículo 79 constitucional.

A lo anterior, es de referir que en armonía con el artículo 79 constitucional, el artículo 74, fracción II, de la misma Carta Magna, faculta exclusivamente a la Cámara de Diputados para coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la ASF, en los términos que disponga la ley. Y el artículo 74, fracción VI, último párrafo, también faculta a la Cámara de Diputados para evaluar el desempeño de la ASF, para lo cual dicha Cámara podrá requerir a dicha entidad le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.<sup>29</sup>

Además, el artículo 73, fracción XXIV, faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la ASF y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.<sup>30</sup> También faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción. Precisamente, con base en estas facultades fueron publicadas, el 18 de julio de 2016, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Fede-

---

28 Eso, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la ley.

29 En relación con la facultad de coordinar y evaluar el desempeño de la ASF, Alejandro Romero Gudiño expresa que en el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico se han realizado estudios y foros para analizar la importancia de evaluar el desempeño y el resultado de los entes públicos, existiendo la tendencia internacional a fortalecer el papel del control parlamentario. *Vid.*, ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, México, Cámara de Diputados. LXIII Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, septiembre 2016.

30 Es de advertir que en la reforma constitucional en materia de fiscalización de 1999 se otorgaron mayores atribuciones al Congreso de la Unión, una de las cuales es la de expedir la ley que regula la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, así como todas las demás que norman la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos Federales.

ración (LFRCF),<sup>31</sup> así como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), que instaura el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) del cual la ASF es pieza trascendental.

Es considerar que, en términos del artículo 109 constitucional, la ASF está facultada para investigar y substanciar las faltas administrativas graves.<sup>32</sup> Y que la ASF forma parte del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Lo anterior, sin soslayar que en el marco fundamental de la revisión y fiscalización superior son preceptos esenciales los artículos 73 fracción XXIV; 74, fracciones II y VI, y 79 de la CPEUM.

De esos numerales, es de destacar el artículo 79, en su fracción I, porque -en el tema que nos ocupa- consigna la atribución de la ASF de la Cámara de Diputados para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

## **El poder legislativo local y la revisión de la cuenta pública de las entidades federativas**

En cuanto al Poder Legislativo local, no pasa desapercibido que el artículo 116 de la CPEUM, en su párrafo primero, indica que el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Igualmente, dispone en materia de fiscalización (párrafo sexto de la fracción II) que las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. A la par, establece que la función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Y señala que se deberán fiscalizar las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública, y que los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público. Es

31 Es de comentar que la nueva LFRCF de 2016 abroga a su homóloga publicada el 29 de mayo de 2009.

32 Es de considerar que las faltas administrativas graves serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de la Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la ASF materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

decir, en la división tripartita de poderes, el texto constitucional federal ordena que la legislatura en los estados, a través de entidades estatales de fiscalización, realice la fiscalización de la hacienda pública local.

En ese tenor, el artículo 116 autoriza a las legislaturas locales a elegir al titular de entidad estatal de fiscalización (por las dos terceras partes de los miembros presentes), por periodos no menores a siete años.<sup>33</sup> Igualmente, exige que ese titular cuente con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades. También dispone que la cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril.<sup>34</sup> Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

En lo que concierne al Poder Legislativo de la Ciudad de México, el artículo 122, de la CPEUM, Apartado A, fracción I, primer párrafo, indica que la Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico, y que el poder público se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. A la par, en la fracción II, primer párrafo, del mismo Apartado A, señala que el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. En concreto, por lo que atañe a la Cuenta Pública y su fiscalización, asigna a la Legislatura de la Ciudad de México la facultad de revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de su entidad de fiscalización, la cual será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley. Igualmente, indica que la función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad,<sup>35</sup> y establece que la cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura a más tardar el 30 de abril del año siguiente.<sup>36</sup> También señala que los informes de auditoría de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México tendrán carácter público.<sup>37</sup>

33 *Vid.*, el párrafo séptimo de la fracción II del artículo 116 constitucional.

34 *Vid.*, el párrafo octavo de la fracción II del artículo 116 constitucional.

35 *Vid.*, el párrafo sexto de la fracción II del Apartado A del artículo 122 de la CPEUM.

36 Ese plazo solamente podrá ser ampliado cuando se formule una solicitud del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México suficientemente justificada a juicio de la Legislatura *Vid.*, el párrafo séptimo de la fracción II del Apartado A del artículo 122 de la CPEUM.

37 *Vid.*, el párrafo octavo de la fracción II del Apartado A del artículo 122 de la CPEUM.

De lo anterior, resulta que poder legislativo local en cada entidad federativa posee un modelo similar al federal en el tema de la revisión de la cuenta pública y, en consecuencia, en la fiscalización del gasto federalizado.

## La competencia del poder legislativo federal y del local en la fiscalización del gasto de estados, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México

En principio, es pertinente cuestionar ¿cuál es la competencia del poder legislativo federal y cuál la de los poderes legislativos locales en la fiscalización del gasto de estados, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México?

Para responder a estas preguntas es de considerar los artículos 74, fracciones II y VI, 79, 116 y 122 de la CPEUM, a los que se añade el artículo 134 de la propia carta magna, con énfasis en los párrafos primero, segundo, quinto y sexto de este numeral.

En específico, la competencia del poder legislativo federal en la fiscalización del gasto de estados y municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México deriva de los artículos 74, fracciones II y IV, y 79 constitucionales, que consignan la atribución a la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública Federal.<sup>38</sup> Esa revisión, la Cámara la realiza a través de la ASF.<sup>39</sup>

Precisamente, la ASF, con base en el artículo 79, fracción I, párrafo segundo, posee el encargo de fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Así, se indica:<sup>40</sup>

38 Eso con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos de la Federación y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

39 La ASF posee autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. Por su parte, la Cámara de Diputados coordina y evalúa, sin perjuicio de esa autonomía técnica y de gestión, el desempeño de la ASF, en los términos que disponga la ley.

40 En los términos que establezca la ley, la ASF fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los estados y los municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, la ASF fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Y en lo que concierne a la competencia del poder legislativo estatal para fiscalizar el gasto de estados y municipios, el artículo 116 de la CPEUM marca: <sup>41</sup>

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

(Énfasis añadido).

A su vez, en lo que atañe a la Legislatura de la Ciudad de México, los párrafos sexto, séptimo, octavo y noveno de la fracción II, del Apartado "A" del artículo 122 de la CPEUM instituyen:

Asimismo, corresponde a la Legislatura de la Ciudad de México revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de su entidad de fiscalización, la cual será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Este plazo solamente podrá ser ampliado cuando se formule una solicitud del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México tendrán carácter público.

41 *Vid.*, los párrafos séptimo, octavo y noveno de la fracción II del artículo 116 de la CPEUM.

El titular de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura por un periodo no menor de siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

(Énfasis añadido).

Adicionalmente, en el tema que nos ocupa, el artículo 134 de la propia CPEUM expresa que:<sup>42</sup>

- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;
- Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de la CPEUM;
- El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases del propio artículo 134 y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo del artículo 134, y
- Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de la CPEUM.

En suma, en respuesta a los cuestionamientos iniciales, considerando lo preceptuado en los artículos por 74, 79, 116, 122 y 134 constitucionales, es de prestar atención en que:

- La Cámara de Diputados, con apoyo en la ASF, está facultada para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Asimismo, en coordinación con las entidades locales de

42 *Vid.*, los párrafos primero, segundo, quinto y sexto del artículo 134 de la CPEUM.

fiscalización o de manera directa, fiscalizará las participaciones federales;

- Los poderes legislativos de los estados, con apoyo en su entidad de fiscalización superior, poseen competencia para fiscalizar los recursos públicos que administren o ejerzan los estados y municipios, sean federales o locales, incluidas las participaciones federales, y
- La Legislatura de la Ciudad de México, con apoyo en su entidad de fiscalización superior, puede fiscalizar los recursos públicos, tanto federales como locales, que administren o ejerzan las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

## Antecedentes de la fiscalización del gasto federalizado

### La reforma constitucional de fiscalización de 1999 y la controversia constitucional 42/2004

Por lo que hace a la facultad de la ASF de la Cámara de Diputados para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas y los municipios, tiene su precedente en la reforma constitucional publicada en el DOF del 30 de julio de 1999, que en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional estableció que la ASF: <sup>43</sup>

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares. (Énfasis añadido).

El Decreto de 1999, es de comentarlo, dio origen a la entidad de fiscalización superior de la Federación, en sustitución de la otrora Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), generando el inicio de un nuevo sistema de revisión y fiscalización aplicable a partir de la revisión de la Cuenta Pública Federal del 2001.

Ese Decreto, adicionó una Sección IV al Capítulo II del Título Tercero, de la CPEUM, desarrollando, en el artículo 79, las normas relativas a la nueva estructura y funciones de la denominada entidad de fiscalización superior de la Federación.

43 *Vid.*, el "DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el DOF del 30 de julio de 1999. Entre otras transformaciones, este Decreto crea a la entidad de fiscalización superior de la Federación (ahora ASF), como órgano de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Especialmente, en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional, se establece, por vez primera, la facultad de la ASF para fiscalizar los recursos federales que ejercen las entidades federativas y los municipios, lo cual resultó una novedad, porque antes no se consignaba esa facultad. Lo que ocurría simplemente era que la en aquel tiempo Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH), en el artículo 3, fracción III, permitía, a la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) fiscalizar subsidios.<sup>44</sup>

De donde, deriva que es la reforma constitucional de 1999 la que por primera vez autoriza a la ASF a fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, e incluso los particulares. Ello elevado a rango constitucional.

Por lo demás, no pasa desapercibido que, en complemento a la citada reforma de 1999, se expidió la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), publicada el 31 de diciembre de 2000, la cual tuvo por objeto regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior. De dicha Ley descuello, en el tema que nos ocupa, que la fracción VI del artículo 2, señala como “Entidades fiscalizadas”, a las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales.<sup>45</sup> En los artículos 33 a 35, en el Título Tercero, regula la fiscalización de recursos federales ejercidos por entidades federativas, municipios y particulares, en un Capítulo Único, reglando, por lo que hace a la fiscalización de los recursos federales ejercidos por entidades federativas y municipios.<sup>46</sup>

44 En términos del artículo 2, fracción LIII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los subsidios son 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. En jurisprudencia, la SCJN ha sostenido que los subsidios federales son de naturaleza distinta a la de las aportaciones federales, porque, conforme al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, éstas consisten en fondos de naturaleza federal que corresponden a una partida de la Federación destinada a coadyuvar al fortalecimiento de los estados y municipios en apoyo de actividades específicas, diferentes a las que corresponden al objeto de los subsidios federales. *Vid.*, Tesis: P/J. 112/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXII, septiembre de 2005, p. 1160, Jurisprudencia (Constitucional).

45 En armonía con tal precepto, otros numerales de la entonces LFSF (como el 1°, 3°, 4°, 14, fracciones I, II, VI y VII, 16, fracciones V, IX, X, XII y XVIII, 24, 25, 33, 34, 74, fracciones I, IV, X, XII, XVI, XVII, y 77, fracciones I, II, III, V y VI) reglaron la fiscalización de los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios.

46 Es de comentar que en el sistema anterior a la innovación constitucional de 1999, la CMH no podía fincar directamente responsabilidades, pues sus facultades se limitaban a promover ante las autoridades competentes: el fincamiento de la responsabilidades; el cobro de las cantidades no percibidas por Hacienda Pública Federal o por la del otrora Departamento del Distrito Federal; el pago de los recargos, daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del



■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

1. El procedimientos de coordinación entre las legislaturas de los estados y la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que, en ejercicio de sus atribuciones, colaborasen con la ASF en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y los municipios, así como en la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que recibieran particulares en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios, con cargo a recursos federales;
2. La celebración de convenios con las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con sujeción a los cuales la ASF acordaría la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizaría la fiscalización de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas y los municipios, y
3. El fincamiento de responsabilidades y aplicación de sanciones por la ASF cuando se acreditasen afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales y del Distrito Federal por el ejercicio indebido de esos recursos; además de la promoción, ante los órganos competentes, de las responsabilidades civiles, políticas, administrativas y penales, a que hubiere lugar.

En aquel entonces, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en el artículo 46, señalaba que las autoridades de control y supervisión del ejercicio del gasto de cada entidad federativa serían las responsables exclusivas de ejercer la vigilancia directa que correspondiera, para constatar la correcta aplicación de los recursos que recibieran de los Fondos de Aportaciones Federales, y de fincar, en su caso, las responsabilidades administrativas correspondientes. También instituía que las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurrieran las autoridades locales o municipales exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los Fondos señalados, para fines distintos a los previstos en el mencionado Capítulo V, serían sancionadas en términos de la legislación federal.

Dicho artículo 46, suscitó dificultades para que la ASF fiscalizara las aportaciones federales transferidas a entidades federativas y municipios. Y es que autoridades locales opusieron, al ejercicio de las atribuciones de la ASF, el entonces

---

Distrito Federal, y, d) la ejecución de los actos, convenios o contratos que afectaran a los programas, subprogramas y partidas presupuestarias.

artículo 46 de la LCF, específicamente la fracción III del citado precepto, sosteniendo que la facultad de fiscalizar tales recursos competía a sus órganos locales exclusivamente, al formar parte de sus cuentas públicas. Para claridad, transcribimos la referida fracción III del entonces artículo 46 de la LCF:

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley.

Es de advertir que, aunque en diciembre 2006 el citado precepto pasó a ser el artículo 49 de la LCF, conservó el contenido esencial de la fracción III del otrora artículo 46. Así, con base en el artículo 46, fracción III, de la LCF, algunas autoridades locales sostenían que el Congreso local, por conducto de su órgano de fiscalización local, conforme a sus propias leyes, era quien debía verificar que las dependencias del Ejecutivo local y de los municipios aplicaran los recursos de los fondos federales a los fines previstos por esa ley y en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Ahora bien, derivado de la reforma constitucional de 1999, a partir de Cuenta Pública del 2001, con base en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional, la ASF de la Cámara de Diputados había celebrado anualmente convenios con la mayoría de los órganos de fiscalización estatales para la revisión de las aportaciones federales transferidas a entidades federativas y municipios. Sin embargo en, los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Sonora, Sinaloa, Oaxaca y Tamaulipas, la ASF había encontrado oposición.<sup>47</sup> Esto por la interpretación del artículo 46, fracción III, de la LCF. Y fue Oaxaca en que los poderes ejecutivo y legislativo expresaron su negativa a celebrar convenios con la ASF, y se opusieron expresamente a la fiscalización, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2002, de los recursos federales del Ramo 33 ejercidos por ese Estado, lo cual dio origen a la controversia constitucional 42/2004, promovida por la Cámara de Diputados, el 8 de marzo de 2004, en contra del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a través de su Gobernador y Legislatura.<sup>48</sup>

47 *Vid.*, la *Memoria de los Trabajos de Análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2002*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México, Distrito Federal, 2004, p. 615.

48 *Vid.*, la controversia constitucional 42/2004, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 8 de marzo de 2004, en contra del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a través de su Gobernador y Legislatura, resuelta en sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el 8 de agosto de 2006.

La Cámara de Diputados y la ASF argumentaron, substancialmente, que la negativa de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Oaxaca a la fiscalización vulneraba, entre otros, los siguientes artículos: 40 y 41 de la CPEUM, al romper con la forma de estado federal consagrada en dichos preceptos por el Constituyente Originario; el artículo 74 fracciones II y IV (ahora VI), de la misma ley fundamental, al impedir que la Cámara de Diputados coordinara y evaluara la actuación de la ASF, órgano en que se apoya para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública; el artículo 79 de la misma carta magna que delimita directamente las facultades que corresponden a la ASF, como un órgano con autonomía técnica y de gestión; que el artículo 79 fracción I, párrafo segundo, faculta expresamente a la ASF para examinar el correcto ejercicio de los recursos federales que ejercen las entidades federativas, los municipios y los particulares; y el artículo 124 constitucional, porque son competencia de la Federación todas aquellas facultades que la ley fundamental le confiere expresamente.<sup>49</sup>

Por su parte, los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Oaxaca replicaron, en esencia, que la ASF debía apegar sus funciones a lo ordenado por la fracción III del artículo 46, de la LCF, según el cual el Auditor Superior de la Federación no posee facultades para llevar a cabo ese tipo de verificaciones, sino que el que tiene facultades para auditar y fiscalizar la cuenta pública estatal únicamente es el Congreso del Estado de Oaxaca.

Finalmente, en la resolución de la controversia constitucional 42/2004, el 8 de agosto de 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó darle la razón a la Cámara de Diputados y a la ASF, porque de conformidad con el párrafo segundo de la fracción I del artículo 79 constitucional, la ASF contaba con facultades para examinar el correcto ejercicio de los recursos federales que ejercieran las entidades federativas, los municipios y los particulares, pues se trataba de una atribución instituida en forma expresa por la norma fundamental, y su cumplimiento no estaba sujeto a otras leyes de rango inferior, a las cuales sólo correspondería hacer operativa esa obligación, sin poder restarle eficacia y mucho menos contrariarla, conforme al elemental principio de supremacía constitucional.<sup>50</sup> Tal resolución, sin duda, fortaleció las atribuciones de la ASF, eliminando

---

49 Vid., LICONA VITE, Cecilia, *Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación. Ramo 33*, publicada en Expediente Parlamentario 11, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007, pp. 78 y siguientes.

50 La SCJN dijo que si no existía otro precepto de la propia ley fundamental que condicionara el ejercicio de las facultades que la Constitución otorgaba a la ASF, debía estarse al mandato categórico que le ordenaba examinar si el gasto público federal que se entregó a los estados, a los municipios e incluso

las trabas que se le habían presentado frente a las autoridades que alegaban, con base en una apreciación incorrecta de la fracción III del artículo 46 de la LCF, que la ASF carecía de facultades para fiscalizar directamente los recursos federales que ejercieran las entidades federativas y los municipios. Asimismo, dejó en claro que la fiscalización que llevan a cabo las legislaturas locales tiene diferente objeto al de la revisión que realiza la ASF, a los fondos federales ejercidos por las entidades federativas y los municipios, por lo cual el artículo 46, fracción III, de la LCF no impedía a la ASF auditar las aportaciones federales.

Debido a lo resuelto por la SCJN, el Estado de Oaxaca optó por firmar el convenio para la fiscalización de los recursos federales transferidos a ese estado.<sup>51</sup> Y lo mismo ocurrió con otros estados que se habían opuesto a suscribir el convenio respectivo con la ASF.

Por lo demás, es de tener en cuenta que la reforma a la LCF publicada el 27 de diciembre de 2006, podía haber clarificado el texto legal del artículo 46 que, por ambiguo, sirvió de fundamento a autoridades locales para oponerse a la revisión de la ASF de los recursos transferidos vía Fondos de Aportaciones Federales, y que motivó la controversia constitucional 42/2004. No obstante, ese texto, se halló después reproducido en el artículo 49 de dicho ordenamiento jurídico.

### La reforma constitucional en materia de gasto público de 2008

En relación con la controversia constitucional 42/2004, y para evitar dudas, el 7 de mayo de 2008, el “DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto público”,<sup>52</sup> estableció, explícitamente, la competencia de la ASF para revisar directamente los recursos federales (aunque con excepción de las participaciones federales) que administrasen o ejercieran los estados, los munic-

---

a los particulares, se administró con eficiencia, eficacia y honradez a fin de satisfacer los objetivos para los que fue destinado, para lo cual podría investigar los actos u omisiones que implicasen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. *Vid.*, LICONA VITE, Cecilia, *Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación. Ramo 33, Op. cit.*, pp. 78 y siguientes.

51 *Vid.*, el Convenio de Coordinación y Colaboración para la fiscalización de los recursos federales transferidos al Estado de Oaxaca, publicado en el DOF de 12 de marzo de 2007.

52 *Vid.*, el “DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el DOF del 7 de mayo de 2008.

pios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos (ahora alcaldías) de sus demarcaciones territoriales.<sup>53</sup> Así lo dijo el texto del segundo párrafo de la fracción I del artículo 79 constitucional, al indicar que la ASF: “También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales”.

En añadidura, en el tercer párrafo de la fracción I del artículo 79 constitucional, se mandata que las entidades fiscalizadas deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

En suma, la resolución de la controversia constitucional 42/2004 fue un avance en transparencia y rendición de cuentas de los recursos federales que administran o ejercen los estados y los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos (ahora alcaldías de la Ciudad de México) de sus demarcaciones territoriales. Lo anterior, sin dejar de considerar que la reforma constitucional de 1999, en que se apoyó la referida controversia, ya facultaba a la ASF de la Cámara de Diputados para fiscalizar tales recursos federales. Asimismo, sin soslayar que la reforma de 2008, al prever claramente la atribución de la ASF para la fiscalización de los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, eliminó cualquier duda acerca de esa facultad constitucional.

Ahora bien, con motivo de la reforma constitucional de 2008 fue publicada la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), con el objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la CPEUM en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.<sup>54</sup> Dicha Ley en lo que se refiere a las funciones de fiscalización de los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales- llevadas a cabo por la ASF, contó con un Título tercero: “De la Fiscalización de Recursos Federales Administrados o Ejercidos por Órdenes de Gobierno Locales y por Particulares”,<sup>55</sup> integrado por un Capítulo Único (artículos 37 a 39), que dispuso:

53 Para los alcances de la reforma constitucional publicada el 7 de mayo de e 2008, *Vid.*, LICONA VITE, Cecilia, *Estudio a la reforma constitucional de gasto público de 2008*, “Expediente Parlamentario 21”, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, diciembre de 2009, pp. 1 y siguientes.

54 *Vid.*, el DOF, el 29 de mayo de 2009.

55 *Vid.*, los artículos 37, 38 y 39 de la LFRCF de 2009.

- La ASF fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), con excepción de las participaciones federales;
- La ASF podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes de gobierno, conforme a los lineamientos técnicos que señale la ASF;<sup>56</sup>
- La ASF establecerá los sujetos, objetivos, alcance y procedimientos de las auditorías y estructura de los informes de auditoría a practicar sobre los recursos federales entregados a entidades federativas, municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para asegurar una rendición de cuentas oportuna, clara, imparcial y transparente;
- En el caso de que las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten irregularidades que afecten el patrimonio de la hacienda pública federal, deberán hacerlo del conocimiento inmediato de la ASF, para que en términos de la LFRFCF inicie la responsabilidad resarcitoria correspondiente y promueva las responsabilidades civiles, penales, políticas y administrativas a las que haya lugar;
- La ASF verificará que las entidades fiscalizadas lleven el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- Habrá un Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PRO-FIS) que tendrá por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la ASF al ejercicio de los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, a los municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), y

56 Dichos lineamientos tendrían por objeto mejorar la fiscalización de los recursos federales que se ejercieran por las entidades federativas, por los municipios y por los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales y paramunicipales.

## La Fiscalización del gasto federalizado. (Aportaciones Federales)

- Cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, atribuibles a servidores públicos de las entidades federativas, municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la ASF procederá a formularles el pliego de observaciones y, en caso de que no sea solventado, fincarles las responsabilidades resarcitorias conforme a la LFRCF y a promover, en su caso, ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

A lo antes dicho, es de añadir que la LFRCF de 2009 aludió también a la fiscalización respecto de las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en preceptos como el artículo 1, párrafos segundo y tercero; artículo 2, fracción IX; artículo 15, fracción XI; artículo 29, fracción VII; artículo 85, fracción I, y artículo 85, fracción XVII.

## Situación actual de la fiscalización del gasto federalizado

### La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de 2015

El 27 de mayo de 2015 fue publicada en el DOF la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, la que, en el tema que nos ocupa, dispuso en el artículo 79, fracción I, párrafo segundo, que la ASF:<sup>57</sup>

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.<sup>58</sup> Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen

57 En cuanto al combate a la corrupción, se recomienda la obra de ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Control Parlamentario de la fiscalización y agenda para la política de combate a la corrupción*, México, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, 2017.

58 Es de comentar que el párrafo que indica: *En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales*, deriva del "DECRETO por el que se reforman y adicionan

y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. (Énfasis añadido).

Del texto transcrito, se advierte un cambio en la fiscalización de las participaciones federales, pues se faculta a la ASF para que, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las fiscalice. Al respecto, es de recordar que la reforma constitucional de 2008 le prohibió a la ASF fiscalizar las participaciones federales.

En lo que atañe a la facultad de la ASF para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, es de observar que se conserva sin reforma.

A lo anterior, es de meditar que el 29 de enero de 2016 fue publicado el “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, el que, en el artículo 79, fracción I, párrafo segundo, alude a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y señala que la ASF:

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. (Énfasis añadido).

Ahora bien, para reglamentar la reforma constitucional de 2015, fue publicada en el DOF, el 18 de julio de 2016, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas

diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios”, publicado en el DOF del 26 de mayo de 2015, es decir, un día antes de la publicación del “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”.



■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

de la Federación (LFRCF), la cual es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 de la CPEUM en materia de revisión y fiscalización de:<sup>59</sup>

- I. La Cuenta Pública;
- II. Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;
- III. La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales, y
- IV. El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

Asimismo, en términos de la nueva Ley, la ASF podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de estados y municipios, entre otras operaciones. Adicionalmente, dicha Ley establece la organización de la ASF, sus atribuciones, incluyendo aquéllas para conocer, investigar y substanciar la comisión de faltas administrativas que detecte en sus funciones de fiscalización, en términos de la propia LFRCF y la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como su evaluación, control y vigilancia por parte de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, la LFRC de 2016, en lo que se refiere a las funciones de fiscalización de los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México, cuenta con un Título Tercero: "De la fiscalización de recursos federales administrados o ejercidos por órdenes de gobierno locales y por particulares, así como de las participaciones federales", y dentro de ese Título destaca el Capítulo I: "De la Fiscalización del Gasto Federalizado",<sup>60</sup> que establece:

- La ASF fiscalizará, conforme al programa anual de auditoría que deberá aprobar y publicar en el DOF, directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;<sup>61</sup>

59 *Vid.*, el artículo 1 de la LFRCF de 2016.

60 Ese Capítulo se encuentra integrado por los artículos 47 a 49 de la LFRCF de 2016.

61 Además, la ASF fiscalizará directamente los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos,

- La ASF revisará el origen de los recursos con los que se pagan los sueldos y salarios del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en dichos órdenes de gobierno, para determinar si fueron cubiertos con recursos federales o locales.<sup>62</sup> Para tal efecto, la ASF determinará en su programa anual de auditorías la muestra a fiscalizar para el año correspondiente;
- La ASF llevará a cabo las auditorías a que se refiere el Capítulo I como parte de la revisión de la Cuenta Pública, con base en lo establecido en el Título Segundo de la LFRCF. Asimismo, podrá fiscalizar los recursos federales correspondientes al ejercicio fiscal en curso o a años anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, en los términos previstos en el Título Cuarto de la LFRCF;<sup>63</sup>
- Cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales de las entidades federativas, municipios o alcaldías de la Ciudad de México, la ASF procederá a formularles el pliego de observaciones correspondiente, y
- En los casos en que sea procedente en términos del Título Quinto de la LFRCF, la unidad administrativa a cargo de las investigaciones de la ASF promoverá el informe de presunta responsabilidad administrativa para la imposición de las sanciones correspondientes.

A lo anterior, es de agregar que la LFRCF de 2016 alude al tema que nos ocupa en otros de sus títulos; por ejemplo, en el Título Segundo, “De la Fiscalización de la Cuenta Pública”, estatuye que el Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública contendrá:<sup>64</sup> un resumen de los resultados de la fiscalización del gasto federalizado, participaciones federales y la evaluación de la deuda fiscalizable, y la descripción de la muestra del gasto público auditado, señalando la proporción respecto del ejercicio de los poderes de la Unión, la Administración Pública Federal, el gasto federalizado y el ejercido por órganos constitucionales autónomos.

---

mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

62 Ello, en términos de lo dispuesto en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal y las disposiciones aplicables.

63 El Título Cuarto de la LFRCF de 2016 trata acerca de la fiscalización durante el ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores.

64 *Vid.*, el artículo 34, fracciones III y IV, de la LFRCF de 2016.

## La composición del gasto federalizado

En inicio, es de mencionar que el gasto federalizado se integra por los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, conforme a la LCF, el PEF,<sup>65</sup> y otras disposiciones aplicables.<sup>66</sup> Estos recursos federales, se canalizan por medio de dos vertientes:<sup>67</sup>

- Transferencias condicionadas o programables. Éstas corresponden a aportaciones federales.<sup>68</sup> Se trata de ingresos que no se consideran propios de las entidades federativas y municipios,<sup>69</sup> y
- Transferencias no condicionadas o no programables. Éstas corresponden a las participaciones federales que se asignan conforme a los criterios y fórmulas establecidas en la LCF. Tales transferencias, a partir de la reforma constitucional de 2015, son auditables por la ASF, además de por los órganos locales. Su monto depende del comportamiento de la Recaudación Federal Participable (RFP).<sup>70</sup>

65 Cabe subrayar que el monto de dichos Fondos de aportaciones se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada Ejercicio Fiscal, con base en los elementos que fija la LCF.

66 Es de comentar que el 4 de mayo de 2018 fue publicada Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

67 El gasto federalizado tiene dos componentes principales: las Aportaciones Federales (Ramo 33), que son recursos etiquetados que una vez que se radican en los estados, los municipios o las alcaldías de la Ciudad de México, no pierden su naturaleza federal, quedando sujetos a fiscalización por parte de la ASF de la Cámara de Diputados, así como a los órganos locales, y las Participaciones Federales (Ramo 28), que se pagan a las entidades federativas por estar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Estos recursos del gasto no programable del sector público, a partir de la reforma constitucional de 2015, en materia de combate a la corrupción son objeto de fiscalización por parte de los órganos federales y de los locales.

68 Las Aportaciones Federales Ramo 33, es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los Estados de la República Mexicana y sus Municipios, así como a la Ciudad de México recursos que permiten fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas al gobierno en materia: educativa, de salubridad pública, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas sociales enfocados a combatir problemas alimenticios así como de asistencia social e Infraestructura. Con estos recursos, la Federación apoya a los gobiernos locales para atender las necesidades de su población, buscando fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las diversas regiones que los conforman.

69 Es de comentar que los recursos de los ramos 25 y 33, así como los derivados de convenios celebrados entre el Gobierno Federal y las entidades federativas se clasifican dentro del PEF como Gasto Programable.

70 Las Participaciones Federales son elementos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Son recursos que se pagan a las entidades federativas con motivo de su adhesión a dicho sistema. Esos recursos

Para este estudio interesan las aportaciones federales. En ese contexto, es de explicar que las transferencias condicionadas se componen: <sup>71</sup>

- Principalmente con los recursos del Ramo General 33, mediante los siguientes fondos de aportaciones: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo; Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) (aquí se distingue el FAIS-FISE Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y el FAIS-FISM Fondo para la Infraestructura Social Municipal); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF);<sup>72</sup>
- Con los recursos del Ramo General 25 en su componente de Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal;
- Con los recursos de los convenios de descentralización que suscriben las entidades federativas con la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la otrora Secretaría de Seguridad Pública (SSP);
- Con los recursos de los convenios de reasignación de la Secretaría de Turismo (SECTUR) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), y
- Con los recursos de los subsidios del Ramo General 23 y el Seguro Popular.

pueden ser fiscalizados por la Federación y por el órgano respectivo de la legislación local, cual es el órgano superior de fiscalización local o el órgano de control interno de la entidad federativa.

71 *Vid., Gasto Federalizado y Seguridad Pública 2012*, p. 9, Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXII Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Serie: *Elementos para el análisis de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2012*, México, diciembre de 2013. Disponible en: <http://uec.diputados.gob.mx> (consultado en agosto de 2018).

72 *Vid.*, el artículo 25 de la LCF.

■ La Fiscalización del gasto federalizado.  
(Aportaciones Federales) ■

A lo antes dicho, es de señalar que en el PEF para el ejercicio fiscal 2018, el gasto neto total previsto es de \$5,279,667,000,000,<sup>73</sup> y que para el Ramo General 33 se establece la cantidad de \$688,341,688,549.<sup>74</sup> Igualmente, es de apuntar que del propio Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios:

- En el Anexo 10. Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, se previeron \$11,305,326,342. <sup>75</sup>
- En el Anexo 17. Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes, en el Ramo 33, se destinaron \$14,740,955,810. <sup>76</sup>
- En el anexo 18. recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes, se previeron \$416,039,972,429. <sup>77</sup>
- En el Anexo 19. Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos, se establecieron \$11,390,651,611. <sup>78</sup>

73 *Vid.*, el artículo 2 del del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

74 De esa cantidad, para el gasto programable de salud incluye recursos por 1,450.0 mdp dentro del programa presupuestario U012.- "Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Salud", para cubrir el pago de las previsiones que permitan mantener la homologación salarial de ejercicios anteriores del personal que fue formalizado y regularizado, y serán transferidos a las entidades federativas a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud del Ramo 33. *Vid.*, el Anexo 1. Gasto neto total (pesos), C: Ramos Generales, Gasto Programable, 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

75 De esa cantidad, \$9,034,802,294 van dirigidos al FAIS Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), y \$2,270,524,048 corresponden al FAM Asistencia Social.

76 De esa cantidad, \$5,718,201,191 son para Educación Básica; \$4,456,723,747 para FONE Servicios Personales; \$142,964,242 para FONE "Otros de Gasto Corriente"; \$178,994,544 para FONE Gasto de Operación; \$128,787,788 para FONE Fondo de Compensación; \$69,410,072 para FAM Infraestructura Educativa Básica; \$741,320,797 para FAETA Educación de Adultos; \$5,031,675,488 para Educación Media Superior ( de los cuales \$602,234,447 son para FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior, y \$4,429,441,041 atañen a FAETA Educación Tecnológica), y \$3,991,079,131 son para Educación Superior (FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior).

77 Esos recursos son distribuidos de la siguiente manera: \$345,144,368 para FAETA Educación de Adultos; \$4,429,441,041 para FAETA Educación Tecnológica; \$8,597,340,939 para FAM Asistencia Social; \$8,165,890,806 para FAM Infraestructura Educativa Básica; \$602,234,447 para FAM Infraestructura Educativa Media Superior y Superior; \$24,902,901,635 para FASSA; \$9,683,667,329 para FONE Fondo de Compensación; \$13,458,757,536 para FONE Gasto de Operación; \$10,749,607,402 para FONE Otros de Gasto Corriente, y \$335,104,986,926 para FONE Servicios Personales.

78 Esos recursos son distribuidos de la siguiente manera: \$671,829,449 para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Educación Tecnológica) (FAETA); \$7,000,000,000 para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y \$3,718,822,162 para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las

- En el Anexo 20. Recursos para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos, se asignaron \$353,086,701.
- Además, en el Anexo 23, se asignaron \$688,341,688,549.
- Es de añadir que en el PEF para el ejercicio fiscal 2018, respecto del Ramo General 33, se estatuye que:
- Las erogaciones para el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios se distribuyen conforme a lo previsto en el Anexo 23 del Decreto de Presupuesto,<sup>79</sup>
- Las previsiones para sufragar las erogaciones correspondientes a las medidas salariales y económicas para los Ramos Generales 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se distribuyen conforme a lo establecido en el Anexo 25 del Decreto de Presupuesto,<sup>80</sup>
- El resultado de la distribución entre las entidades federativas de los recursos que integran los fondos del Ramo General 33, se presenta en el Tomo IV del PEF, con excepción del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (sic) (FASP), cuya distribución se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la LCF,<sup>81</sup>
- Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ejercicio de los recursos que les sean transferidos para seguridad pública, a través del Ramo General 33 deberán alinear, en su caso, la aplicación de los recursos para implementar y operar el modelo de desarrollo y operación policial previsto en la ley de la materia, conforme a los ejes estratégicos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública,<sup>82</sup>
- Las previsiones a que se refiere el Anexo 25 del Decreto de Presupuesto incluyen los recursos para la educación tecnológica y de adultos co-

---

Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

79 *Vid.*, la fracción XVIII del artículo 3 del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

80 *Vid.*, la fracción XX del artículo 3 del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

81 *Vid.*, la fracción IX del artículo 7 del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

82 *Vid.*, el último párrafo de la fracción I del artículo 7 del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

rrespondientes a aquellas entidades federativas que no han celebrado los convenios establecidos en el artículo 42 de la LCF. Una vez que dichas entidades celebren los convenios respectivos, dichos recursos serán entregados a éstas a través del Ramo General 33,<sup>83</sup> y

- Los recursos del Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, incluyen las provisiones para cubrir: las medidas salariales y económicas correspondientes al fondo previsto en los artículos 26, 26-A, 27 y 27-A de la LCF y al Fondo para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), que serán cubiertas a través del Ramo General 33; las medidas económicas que se requieran para la cobertura y el mejoramiento de la calidad del sistema educativo; asimismo, las provisiones para incrementos a las percepciones incluyen las correspondientes a los sistemas de desarrollo profesional que, en su caso, correspondan en los términos de la ley de la materia, y las plazas que sean creadas con cargo a los recursos establecidos en el rubro de provisiones salariales y económicas del Ramo General 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, para su aplicación a través del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, de acuerdo con la normatividad aplicable.<sup>84</sup>

## El gasto federalizado en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016

Es de señalar que el Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2016, dispuso en su artículo Quinto Transitorio que las funciones de fiscalización y revisión por parte de la ASF entrarían en vigor a partir de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2016:

QUINTO. - Las funciones de fiscalización y revisión de la Auditoría Superior de la Federación previstas en la presente Ley entrarán en vigor a partir de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del año 2016.

En ese sentido es que se hace referencia al gasto federalizado en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016. Al respecto,

83 *Vid.*, la fracción III del artículo 16 del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

84 *Vid.*, la fracción IV del artículo 16 del PEF para el ejercicio fiscal 2018.

en octubre de 2017 la ASF entregó a la Cámara de Diputados 664 informes, de los cuales 624 corresponden a auditorías de cumplimiento financiero, 38 a desempeño y dos estudios. Del gasto federalizado, la ASF dijo que incluyó el rubro de las participaciones federales, que comprende el mayor porcentaje de las revisiones realizadas con 482 auditorías. Igualmente, manifestó que el segundo bloque de informes, sumado al del mes de junio de 2017, equivalen al 63 por ciento con respecto al total de revisiones incluidas en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2016.<sup>85</sup>

La ASF también mostró que las auditorías practicadas dieron lugar a 1,587 recomendaciones, 41 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación Fiscal (PEFCF), 238 solicitudes de aclaración; 798 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria (PRAS) y 796 pliegos de observación (PO). Y que las potenciales denuncias de hechos derivadas de la labor de fiscalización se presentarán cuando se cuente con los elementos que establezcan las leyes aplicables, como lo dispone el artículo 67, fracción V de la LFRFC.

En lo referente a los beneficios financieros derivados de la fiscalización superior, la ASF señaló que, con corte al 15 de octubre de 2017, se cuenta con un total de 118,352.43 millones de pesos (mdp) por concepto de las recuperaciones operadas de las Cuentas Públicas 2001 a 2016.<sup>86</sup> Igualmente, informó que la segunda entrega de Informes Individuales correspondientes a la Cuenta Pública 2016 tiene lugar en una coyuntura marcada por la consolidación del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y el inicio de operación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Ante un nuevo entorno, en que la fiscalización superior debe ser concebida como una actividad intercomunicada con distintas esferas de la gestión pública con un común denominador: la responsabilidad de prevenir, detectar o sancionar actos irregulares en el manejo de los recursos presupuestales.

Por otra parte, en su informe la ASF dijo que se definieron siete Grupos de Trabajo acerca de: 1. Normas Profesionales; 2. Coordinación para la Fiscalización; 3. Plataforma Virtual del SNF, 4. Jurídico Consultivo, 5. Control Interno, 6. Creación de Capacidades, y 7. Transparencia. De estos Grupos, el de la Coordinación para la Fiscalización diseñó una estrategia para la fiscalización coordinada del Gasto Federalizado correspondiente a la Cuenta Pública 2017.

---

85 *Vid.*, el INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2016, octubre de 2017, p. 11. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/Consideraciones2daentrega](http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Consideraciones2daentrega) (consultado en agosto de 2018).

86 En lo concerniente a la Cuenta Pública 2016, la ASF mencionó que las recuperaciones ascienden a 1,927.2 mdp, cifra que se incrementará conforme transcurra el plazo de atención a las observaciones efectuadas. *Ibid.*, p.17.



## ■ La Fiscalización del gasto federalizado. (Aportaciones Federales) ■

La ASF en su Informe también expuso que ha realizado las adecuaciones organizacionales necesarias para aumentar su capacidad auditora, a fin de fiscalizar las participaciones federales, pues la incorporación de este nuevo objeto conllevó que el universo fiscalizable en cuanto al gasto federalizado, prácticamente se duplicara.<sup>87</sup> Además, detalló que en la fiscalización de las transferencias condicionadas pertenecientes al Ramo General 33, dicha entidad reitera la existencia de ambigüedades normativas que influyen en las interpretaciones respecto a la aplicación de dichos recursos, así como la presencia de espacios de discrecionalidad que limitan el impacto de este tipo de gasto en las entidades federativas y municipios. Al respecto, la ASF consideró que el Capítulo V de la LCF, que es la referencia legal que regula el ejercicio de los recursos del Ramo 33, es fundamental que sea reglamentado por el Ejecutivo Federal, a fin de que se propicie un ambiente de control adecuado y se establezcan definiciones y objetivos idóneos que conlleven un mayor impacto social derivado de la aplicación de los fondos. También plantea tres modificaciones a la LCF —dos al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM-DF) y una al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)— con las que se pretende potenciar la eficacia y efectividad de estos rubros del gasto.

Del mismo modo, en su Informe la ASF evidencia que detectó importantes retos que no podrán ser resueltos en el corto plazo, como la inclusión del orden municipal en las actividades del SNF.

Además, la ASF detalla, en cuanto al número de auditorías por Grupo Funcional en la Segunda Entrega de Informes Individuales 31 de octubre de 2017, que del total de 664 auditorías, 482 correspondieron a gasto federalizado.<sup>88</sup>

De lo anterior, destaca que en la fiscalización de las transferencias condicionadas pertenecientes al Ramo General 33, la ASF considera la existencia de ambigüedades normativas y de espacios de discrecionalidad, pero omite indicar las responsabilidades o sanciones frente a irregularidades en el manejo del gasto federalizado.

Por otra parte, el 20 de febrero de 2018, la ASF presentó a la Cámara de Diputados los informes individuales correspondientes a la entrega del mes de febrero, así como el Informe General Ejecutivo, ambos respecto a la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2016.<sup>89</sup> Este evento complementó las entregas

---

87 *Ibid.*, p. 18.

88 *Ibid.*, p. 57.

89 *Vid.*, la Entrega de Resultados de la Fiscalización Superior Cuenta Pública 2016, 20 de febrero de 2018, Ciudad de México.

de informes individuales que fueron realizadas en los meses de junio y octubre de 2017. En dicho Informe se asienta que, para efectos de la fiscalización de la Cuenta Pública 2016, aún no se establece una distinción entre faltas administrativas graves y no graves conforme a la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, y tampoco se ha iniciado la implementación de las facultades de investigación y substanciación otorgadas a la institución. Igualmente, se indica que la ASF presenta 699 informes individuales correspondientes a la entrega del mes de febrero, que en conjunto con los 502 informes rendidos en junio y 664 en octubre, suman un total de 1,865 referidos a la Cuenta Pública 2016, lo que significó un 13.5 por ciento de crecimiento en el número de auditorías respecto a la fiscalización de la Cuenta Pública 2015.

Asimismo, la ASF informa que, de las 1,865 auditorías realizadas, 1,709 se refieren a revisiones de cumplimiento financiero y 148 a auditorías de desempeño, y que se hicieron dos estudios y seis evaluaciones de políticas públicas. Las revisiones de cumplimiento financiero incluyen: (1) auditoría con enfoque de desempeño, (2) de inversiones físicas, (3) forenses, (4) de tecnologías de la información y comunicaciones, (5) control interno, así como (6) gasto federalizado. Del total de auditorías practicadas a la Cuenta Pública 2016, el 72.9 por ciento, es decir 1,361 revisiones, se realizaron a entidades federativas y municipios.<sup>90</sup> En total, se llevaron a cabo 1,390 revisiones al gasto federalizado, que abarca las 1,361 auditorías realizadas a entidades federativas y municipios, en adición a las que se practicaron a instancias federales que coordinan las transferencias y las reglas de operación de los fondos transferidos a los gobiernos locales. La cobertura de estas revisiones se amplió por el nuevo mandato de la ASF, en cuanto a participaciones federales.

En suma, se fiscalizaron muestras equivalentes a: 25.3 por ciento del gasto del Sector Público Presupuestario; 60.9 por ciento del gasto federalizado, el cual abarcó las transferencias condicionadas y las participaciones; 75 por ciento de otros conceptos como las cuentas de balance, deuda pública, fideicomisos, entre otros, y 29.3 por ciento del total de los ingresos ordinarios del Sector Público Presupuestario.<sup>91</sup>

---

90 La ASF informó que se llevaron a cabo 468 auditorías al Poder Ejecutivo, 23 a órganos constitucionalmente autónomos, 10 al Poder Judicial y tres al Poder Legislativo. El total de entes auditados ascendió a 553.

91 Como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2016, la ASF informó que emitió 10,346 observaciones, de las cuales, 4,439 corresponden a Recomendaciones, es decir, sugerencias para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control. El resto de las acciones se integran

## La Fiscalización del gasto federalizado. (Aportaciones Federales)

Adicionalmente a la entrega de informes individuales correspondientes al mes de febrero, la ASF presentó el Informe General Ejecutivo; y seis informes específicos derivados de solicitudes y denuncias sobre ejercicios fiscales en curso o anteriores.<sup>92</sup> El Informe General Ejecutivo incluye un resumen de los resultados de la fiscalización efectuada; una síntesis de la revisión del gasto federalizado —en sus componentes de transferencias condicionadas y participaciones— y sobre la evaluación de la deuda pública.<sup>93</sup>

Respecto a la identificación de áreas clave con riesgos, para la Cuenta Pública 2016, la ASF informa que se contemplaron tres niveles de análisis. El primero se refiere a los riesgos vinculados con cada una de las 1,865 auditorías practicadas;<sup>94</sup> el segundo se relaciona con las áreas de la gestión del sector público que presentan vulnerabilidades,<sup>95</sup> y el tercero corresponde a temas que constituyen desafíos nacionales en materia de desarrollo social y sostenibilidad ambiental. Además, la ASF indica que la recurrencia de observaciones en relación con el gasto federalizado obliga a reflexionar sobre una cuarta área de riesgo que se señala como vulnerabilidad estructural de las finanzas estatales, toda vez que, en entidades, se ha limitado su capacidad de gestión y de financiamiento, que obliga en cierta medida a incurrir en desviaciones en el uso de tales recursos, y

---

por: 643 Solicitudes de Aclaración —en las que se requiere a las entidades fiscalizadas que presenten información adicional para atender las observaciones—; 2,557 pliegos de observaciones —cuando existe la presunción de daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos—; 184 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal —mediante las que la ASF informa a la autoridad competente sobre un posible incumplimiento de carácter fiscal-, y 2,504 promociones de responsabilidad administrativa sancionatorias—con los cuales la ASF notifica a los órganos internos de control la detección de posibles responsabilidades administrativas-;

- 92 La ASF informa que, en cada uno de los 1,865 informes individuales que acompañan el Informe General, se pueden ver los resultados específicos de los entes auditados. Destaca la identificación de áreas de riesgo, que se refiere a ámbitos en donde se presentan problemas recurrentes en la eficacia, eficiencia y economía de la acción gubernamental, o la insuficiencia de elementos de supervisión y control en los procesos que los entes auditados llevan a cabo.
- 93 La ASF señala que el Informe General Ejecutivo, de conformidad con la LFRCF, debe ser remitido por la Cámara de Diputados al Comité Coordinador del SNA, lo que implica que este documento se convertirá en un puente entre el cumplimiento del mandato de la ASF y los objetivos de dicho Sistema.
- 94 El primer nivel se sustentó en un análisis cualitativo por parte de los equipos auditores, a partir del cual se identificaron: 1) Afectación al erario, 2) Desfase entre resultados esperados y obtenidos, 3) Discrecionalidad en la toma de decisiones, 4) Información financiera-contable incorrecta o insuficiente, y 5) Vulnerabilidad en las finanzas públicas.
- 95 Respecto al segundo nivel de análisis, la ASF incluyó en el Informe General Ejecutivo la descripción de cinco áreas que se estimaron relevantes, por ejemplo, contrataciones llevadas a cabo con excesiva discrecionalidad; y obra pública, con problemáticas en la planeación y programación de los trabajos, debilidades de carácter técnico, insuficiencias económicas y fallas de ejecución.

los principales resultados que arroja la fiscalización al gasto federalizado como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2016, en sus componentes de transferencias condicionadas y participaciones.<sup>96</sup>

En resumen, de la información de la ASF se advierte que de las 1,865 auditorías practicadas a la Cuenta Pública 2016, el 72.9 por ciento (1,361 revisiones) se realizaron a entidades federativas y municipios. En total, fueron 1,390 revisiones al gasto federalizado. Ello, a diferencia de las revisiones del gasto del Poder Ejecutivo Federal, al cual se le practicaron solamente 468 auditorías. Y aunque la ASF menciona la problemática del gasto federalizado, por generar vulnerabilidad estructural de las finanzas estatales, no muestra las sanciones impuestas a quienes han incurrido en las irregularidades en ese renglón.

### **El gasto federalizado en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017**

En junio de 2018, fue presentado a la Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, con una primera entrega de informes individuales. En este Informe, la ASF destaca: el valor preventivo de la fiscalización; incrementar la calidad de las auditorías; establecer un enfoque integral de auditoría; instaurar un nuevo enfoque de auditoría de desempeño; mejorar la relación entre la ASF y los legisladores; priorizar la participación institucional de la ASF en los Sistemas Nacionales de Anticorrupción, Fiscalización y Transparencia, e instituir un nuevo enfoque de auditoría del gasto federalizado.

Tal Informe hace alusión a la política institucional que se siguió en los últimos años en la que el número de auditorías se convirtió en un fin en sí mismo. La ASF aclara que la cantidad de revisiones por año debe responder a una estrategia orientada a la mejora de la gestión gubernamental, al fortalecimiento de las labores legislativas y a contribuir a la disminución de irregularidades, con base en una metodología rigurosa de planeación y programación. Asimismo, dice que, el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior (PAAF) de la Cuenta Pública 2017 publicado en el DOF el 9 de enero de 2018, tuvo una reducción de 273 auditorías respecto a las realizadas sobre la Cuenta Pública 2016. Y refiere

<sup>96</sup> Respecto a las participaciones federales, la ASF identificó un sesgo poblacional en las fórmulas y criterios de distribución establecidos en la LCF y que en la distribución que realizan los gobiernos estatales a los municipios, son frecuentes los errores en la aplicación de las fórmulas de asignación y los retrasos en la ministración de los recursos.

que resulta indispensable la reestructuración organizacional de la institución, lo cual se sustenta en dos premisas generales: cumplir a cabalidad con el PAAF de la Cuenta Pública 2017, y que los cuadros cuenten con los perfiles idóneos.<sup>97</sup>

El Informe detalla que en la primera entrega de informes individuales incluye 344 revisiones, que representan el 22 por ciento del total de 1,592 auditorías programadas sobre la Cuenta Pública 2017.<sup>98</sup> Asimismo, evidencia que en la primera entrega de informes individuales:<sup>99</sup> no se incluyen auditorías forenses, pues las auditorías programadas con este enfoque serán presentadas ante la Cámara de Diputados en los meses de octubre de 2018 y febrero de 2019, y en cuanto a las acciones determinadas, resultantes de los 344 informes individuales, la ASF emitió 724 recomendaciones, 337 pliegos de observaciones, 620 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 33 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal y 176 solicitudes de aclaración.<sup>100</sup>

El referido informe la ASF expresa que la fiscalización del gasto federalizado se ha sustentado en la estrategia de abarcar la mayor cobertura posible, lo que ha implicado un uso no equilibrado de los recursos internos y limitado la profundidad de los resultados de fiscalización.<sup>101</sup> Por ello, el nuevo enfoque de la

97 El informe señala que actualmente la ASF cuenta con un capital humano de más de 3,000 personas que le da soporte y sustancia a su operación cotidiana, y que los cambios de personal que se han llevado a cabo, como parte de la reestructuración, contribuirán a aprovechar lo mejor de las capacidades de los equipos auditores.

98 La ASF explica que, de las 344 auditorías, 246 se realizaron con enfoque de cumplimiento financiero, 67 se refieren a auditorías de cumplimiento financiero con enfoque de desempeño y 31 a auditorías de desempeño. En el grupo de las 246 auditorías de cumplimiento financiero, se incluyen 39 auditorías a inversiones físicas.

99 *Vid.*, el INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2017. Junio de 2018. Primera entrega de informes individuales, p.18. Disponible en: <http://informe.asf.gob.mx/#0> (consultado en agosto de 2018).

100 La ASF descuello que requiere incorporar nuevas herramientas vinculadas con las técnicas de auditoría; aprovechar todo el potencial que ofrecen las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC); desarrollar capacidades de gestión adecuadas para asegurar el ejercicio cabal y eficiente de las responsabilidades, y consolidar una cultura administrativa basada en el profesionalismo y la integridad, entre otros elementos. La ASF hace ver que ocupa una posición destacada dentro del entramado institucional de la rendición de cuentas y el combate a la corrupción de México. De igual forma, subraya que, en el marco del SNF, y de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control gubernamental, A. C. (ASOFIS), ha mantenido un liderazgo notable, pero que se requiere consolidar a la ASF como una institución modelo.

101 De manera específica, la ASF dice que ha identificado los siguientes elementos: incremento de las auditorías sin una estrategia de largo plazo y con propósitos de establecer una imagen de efectividad; coordinación poco efectiva con instituciones que administran la información financiera y fiscal, entre otras materias; determinación de observaciones que, en su gran mayoría, terminaban siendo

fiscalización del gasto federalizado se basará en las siguientes líneas de acción: aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones;<sup>102</sup> reestructuración interna de la ASF,<sup>103</sup> y respeto al federalismo.<sup>104</sup>

En el Informe se advierte que la eficacia de la fiscalización depende, entre otros factores, de los siguientes:<sup>105</sup> la emisión de acciones debe ir acompañada de la identificación de la causa-raíz que genera la problemática detectada; las acciones de auditoría que deriven en promociones ante autoridades jurisdiccionales deben contribuir a fortalecer el proceso de rendición de cuentas; el impacto positivo de las acciones de auditoría debe reflejarse en una menor recurrencia de las problemáticas o irregularidades; las acciones de auditoría deben traducirse en medidas concretas que el ente auditado haya adoptado para mejorar sus sistemas de control interno, y el establecer como medida de éxito los montos observados y el número de acciones, genera incentivos perversos para inflar las cifras que se presentan en cada una de las entregas de informes individuales.

Finalmente, es de destacar que en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, del total de 344 auditorías, correspondieron al Gasto Federalizado 254.<sup>106</sup>

---

solventadas, y diseño poco claro de las atribuciones y competencias de las áreas que conforman la Auditoría Especial del Gasto Federalizado, lo que impide actuar de manera eficiente y coordinada.

- 102 El Informe indica que se tienen contempladas las siguientes áreas para la conformación de una estrategia de TIC, a saber: conformación de un sistema de información digital; diversificación de técnicas de minería de datos, y creación y difusión de modelos de Sistemas de Información Gerenciales y de Servicio al Cliente.
- 103 Ello para que la AEGF se aboque, exclusivamente, a la ejecución de auditorías, con la formación de equipos de trabajo multidisciplinarios, con capacidad para abordar temas de carácter transversal, y con perfiles adecuados.
- 104 Respecto del respeto del federalismo, la ASF indica que: impulsará un diálogo permanente con distintas instancias que juegan un papel en el fortalecimiento de la Hacienda Pública Local y en la coordinación fiscal. En particular, se concentrará en: considerar distintas alternativas para que, desde la fiscalización, se contribuya al fortalecimiento de la Hacienda Pública Local, en materia de ingresos propios, y al establecimiento de un sistema de indicadores sobre mejora regulatoria; facilitará los hallazgos, en materia de gasto federalizado, incluyendo su causa-raíz, a los órganos que integran el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de proporcionar insumos que contribuyan a la prevención y mejora continua en el control de las finanzas locales; definir claramente el alcance de las auditorías en materia de gasto federalizado, en específico, en el rubro de participaciones federales, y fortalecerá la relación, en un marco de respeto institucional, con las Entidades de Fiscalización Superior Locales. *Vid.*, el INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2017. Junio de 2018. Primera entrega de informes individuales, p. 33.

105 *Ibid.*, pp. 38 y 39.

106 *Ibid.*, p. 85.

## Conclusiones

El gasto federalizado se integra por los recursos federales que se transfieren a entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Estos recursos se canalizan por medio de transferencias condicionadas o programables, que corresponden a aportaciones federales, y transferencias no condicionadas o no programables, que incumben a participaciones federales. Las transferencias condicionadas o programables se integran con los recursos del Ramo General 33; los del Ramo General 25; los de convenios de descentralización; los de convenios de reasignación; los subsidios del Ramo General 23, y el Seguro Popular.

La CPEUM confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública Federal, con apoyo en la ASF. Esta facultad incluye fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Las legislaturas de las entidades federativas cuentan con facultades para fiscalizar los recursos públicos del gasto federalizado.

La reforma constitucional de 1999 autorizó a la ASF a fiscalizar los recursos federales que ejercieran entidades federativas y municipios. No obstante, algunos estados se opusieron a esa fiscalización. Eso dio origen a la controversia constitucional 42/2004, promovida por la Cámara de Diputados en contra del Estado de Oaxaca, la cual fue resuelta por la SCJN favor de esa Cámara y de la ASF, lo cual fortaleció sus atribuciones, eliminando las trabas que se le habían presentado frente a la fiscalización del gasto federalizado.

En 2008, la reforma constitucional en gasto público determina, explícitamente, la competencia a la ASF para revisar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, excluyendo las participaciones federales.

En 2015, la reforma constitucional en combate a la corrupción incorpora una nueva vertiente del gasto federalizado: las participaciones federales.

Con la normatividad actual, el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 indica que, de las 1,865 auditorías practicadas, el 72.9 por ciento se realizaron a entidades federativas y municipios.

A su vez, el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, propone un nuevo enfoque de la fiscalización del gasto federalizado basado en el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones, la reestructuración interna de la ASF y el respeto al federalismo.

## Bibliografía

- ACKERMAN, John M., *Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado Mexicano*. Ello en la obra: *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, Coordinadores: John M. Ackerman y Cesar Astudillo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- BARRAGÁN, José, *Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos*. Obra colectiva denominada: *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984.
- CARREÓN CONCHA, Ignacio Alberto, *El derecho fundamental a recibir cuentas, a través de la fiscalización superior*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Comisión de Vigilancia de la ASF, UEC, 2018.
- CASTAÑEDA, Fausto, *Juicio político de los Servidores públicos*, disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos38/juicio-politico/juicio-politico.shtml>
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión).
- LICONA VITE, Cecilia, *Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación. Ramo 33*, publicada en Expediente Parlamentario 11, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2007.
- LICONA VITE, Cecilia, *Estudio a la reforma constitucional de gasto público de 2008*, "Expediente Parlamentario 21", Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, diciembre de 2009.
- LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Función presupuestaria o financiera, Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Antología, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, Centro de Producción Editorial, 2004.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000.



## La Fiscalización del gasto federalizado. (Aportaciones Federales)

- ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *La efectividad del combate a la corrupción mediante el control parlamentario de la fiscalización superior*, "El Cotidiano", número 198, julio-agosto, 2016, Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México.
- ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, México, Cámara de Diputados. LXIII Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, septiembre 2016.
- ROMERO GUDIÑO, Alejandro, *Control Parlamentario de la fiscalización y agenda para la política de combate a la corrupción*, México, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXIII Legislatura, 2017.
- UGALDE, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, 2002.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*. En *Estudios Doctrinales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

### Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley General de Archivos.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.

### Otras Fuentes

- Controversia Constitucional 42/2004, resuelta en sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de agosto de 2006.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, disponible en: [http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2\\_e.htm](http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2_e.htm)

- Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF del 30 de julio de 1999.
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto público, publicado en el DOF del 7 de mayo de 2008.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, publicado en el DOF del 26 de mayo de 2015.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el DOF del 27 de mayo de 2015.
- Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el DOF del 29 de enero de 2016.
- Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, octubre de 2017, disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/55\\_Informes\\_de\\_auditoria/Consideraciones2daentrega](http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Consideraciones2daentrega)
- Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, junio de 2018, disponible en: <http://informe.asf.gob.mx/#0>
- Tesis: P./J. 112/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXII, septiembre de 2005, p. 1160, Jurisprudencia (Constitucional), con el rubro: "Subsidios federales para el desarrollo social. Son de naturaleza distinta a las aportaciones y participaciones federales".

# La Seguridad Interior en México

**Oscar Uribe Benítez**

---

## Introducción

S

obre el tema de la prohibición legal de las drogas a nivel internacional, el investigador Froylán Enciso sostiene que ha sido impulsado por los Estados Unidos de América, quien obligó a México con chantajes y amenazas, a instrumentar políticas policiacas y militares; por ende, la definición del narcotráfico como tema de seguridad nacional y militar es la máxima expresión de los resultados del chantaje al que México se sometió, combinados con amenazas que consistieron en dificultar los cruces fronterizos;

---

1 Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestro en Ciencias Penales por el INACIPE; y Doctor en Derecho. Investigador "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

retirar el apoyo para el mantenimiento del régimen autoritario; denunciar la corrupción de la élite política mexicana; violar de manera sistemática la soberanía nacional; condicionar el apoyo económico durante las crisis financieras de los años ochenta del siglo pasado; boicotear las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y diversos procesos formales e informales de certificación.<sup>2</sup>

Tal prohibición de las drogas, agrega, fue promovida por los Estados Unidos de América y Gran Bretaña, en virtud de que a solicitud de éstos se reunieron delegados de trece países en Shangai en 1909 para realizar la primera conferencia de prohibición del opio, que fue el principio de los demás instrumentos internacionales de penalización de las drogas.<sup>3</sup>

Otros investigadores como Marcos Palacios y Mónica Serrano, destacan el paso de la prohibición a la guerra contra las drogas, empezando por la que declaró Richard Nixon en su campaña para ser Presidente de los Estados Unidos de América, a finales de los años 60's del siglo pasado; continuada por Ronald Reagan, entonces Presidente de ese país, mediante su Decisión Directiva de Seguridad Nacional 221 de 1986, en la que definió el narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional.<sup>4</sup>

En este contexto de prohibición y guerra contra las drogas, Salvador Cienfuegos Zepeda, titular de la Secretaría de la Defensa Nacional del gobierno de México, exhortó al Congreso de la Unión para avanzar en un marco jurídico que defina con toda precisión, procedimientos y tiempos para que los militares regresen a los cuarteles a cumplir con sus fines y misiones. Que las fuerzas armadas entienden el valor de la subordinación irrestricta al poder civil sin pretensiones políticas de ninguna índole; fuerzas armadas que seguirán contribuyendo de manera subsidiaria con absoluta entrega y sin protagonismos en la significativa labor que las autoridades realizan para garantizar el bien común y la seguridad de la ciudadanía, tareas que siguen requiriendo de un marco jurídico que dé certeza en el actuar.<sup>5</sup>

---

2 Enciso, Froylán, Los Fracasos del Chantaje. Régimen de Prohibición de Drogas y Narcotráfico, en *Los Grandes Problemas de México*, Tomo XV, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2012, p. 62.

3 *Ibidem*, p. 67.

4 Palacios, Marco, y Serrano, Mónica, Colombia y México: Las Violencias del Narcotráfico, en *Los Grandes Problemas de México*, Tomo XV, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2012, p. 137.

5 Espino Bucio, Manuel, nota periodística publicada el 20 de noviembre de 2017 en el periódico El Universal, bajo el Título *Urge Marco Jurídico para Fuerzas Armadas: Cienfuegos*.

Como respuesta del Congreso de la Unión, emitió el Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 2017, la cual fue impugnada mediante diversas acciones de inconstitucionalidad que están pendientes de resolver por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sobre dicha Ley de Seguridad Interior, el mismo Titular de la Secretaría de la Defensa Nacional declaró que es necesario un marco legal que permita a las fuerzas armadas colaborar en diferentes funciones de apoyo a la población dentro del territorio nacional; y que “nosotros no pedimos una Ley de Seguridad Interior, pedimos un marco jurídico, el que quieran, pero que nos lo den, de otra manera cómo podemos ayudar, es decir, nos impiden ayudar”.<sup>6</sup>

Dentro del anterior escenario, realizamos la presente investigación para determinar hasta dónde el narcotráfico como parte de la seguridad nacional de los Estados Unidos de América influyó en el marco jurídico mexicano; si la Ley de Seguridad Interior es consecuencia de esa influencia; y si es compatible con nuestro marco constitucional.

Para ello, desarrollaremos dos capítulos: en el primero, expondremos el marco jurídico de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América para intervenir en la seguridad interior contra el tráfico ilícito de drogas; y en el segundo, reseñaremos los elementos en los que se asienta la Seguridad Interior en México, mismos que nos permitirá emitir nuestras conclusiones

## Marco Jurídico de las Fuerzas Armadas de los U.S.A.

### Sobre el Tráfico Ilícito de Drogas

#### *Ley Posse Comitatus*

Los Estados Unidos de América tienen una larga tradición política y jurídica para limitar la intervención de las Fuerzas Armadas. En la Declaración de Independencia de 1776, se señaló que el Rey de Gran Bretaña “Ha mantenido entre nosotros, en tiempos de paz, ejércitos permanentes sin el consentimiento de nuestra legislatura. Ha influido para hacer al ejército independiente del poder

6 Nota periodística publicada por La Razón Online el 28 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.razon.com.mx/ejercito-no-pidio-ley-de-seguridad-interior-pidio-marco-legal-cienfuegos/>

civil y superior a él”<sup>7</sup>

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1778, en su Artículo I, Sección 8, otorga poder al Congreso para proporcionar la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; para disponer la convocatoria de la milicia para ejecutar las leyes de la Unión, suprimir insurrecciones y repeler las invasiones<sup>8</sup>

En la Enmienda II, se dispuso que una milicia bien regulada, es necesaria para la seguridad de un estado libre, el derecho de la gente a mantener y portar armas, no será infringido.<sup>9</sup>

Alexander Hamilton en su ensayo publicado el 10 de enero de 1788 en *The Federalist Papers*, Federalist 29, refiere que “El poder de regular la milicia y de comandar sus servicios en tiempos de insurrección e invasión son incidentes naturales de los deberes de supervisar la defensa común y de velar por la paz interna de la Confederación”. “Si el gobierno federal puede contar con la ayuda de la milicia en las emergencias que requieren el brazo militar en apoyo del magistrado civil, puede prescindir mejor del empleo de un tipo diferente de fuerza. Si no puede valerse de lo primero, se verá obligado a recurrir a este último. Para hacer innecesario un ejército, será un método más seguro de prevenir su existencia que mil prohibiciones sobre el papel”<sup>10</sup>

Los investigadores George Withers, Lucila Santos y Adam Isacson de *Washington Office on Latin American*, refieren que en 1854, el entonces Procurador General, Caleb Cushing, opinó que la milicia podía ser utilizada para hacer cumplir la Ley del Esclavo Fugitivo, que disponía la captura y custodia de los esclavos fugitivos; y después de dos décadas, se generalizó la participación de las fuerzas armadas en labores policiales y el control por parte de éstas de once estados de la antigua Confederación. Ante esta situación, en 1878 fue promulgada la Ley *Posse Comitatus*, para prohibir el uso de las tropas militares en tareas de seguridad interior, cuyo antecedente proviene del *common law* anglosajón en el que surgió la doctrina *posse comitatus*, que significa fuerza del país, a la cual podía recurrir el sheriff de un condado para reprimir un disturbio civil o por otras razones.

7 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/decla\\_1776.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_1776.pdf)

8 Congress.gov, Constitution of United States, disponible en: <https://congress.gov/content/conan/pdf/GPO-CONAN-2017-6.pdf>

9 *Idem*.

10 Congress.gov, The Federalist Papers, Federalist número 29, disponible en: <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#TheFederalistPapers-29>

La Ley *Posse Comitatus* de 1878, reformada, dispone lo siguiente:

Quien, excepto en los casos y bajo circunstancias expresamente autorizadas por la Constitución o la Ley del Congreso, use voluntariamente cualquier parte del Ejército o la Fuerza Aérea como *posse comitatus* o de otro modo para ejecutar las leyes será multado bajo este título o encarcelado no más de dos años, o ambos.<sup>11</sup>

Es decir, la utilización del Ejército y Fuerza Armada, fuera de los casos y circunstancias previstos en la Constitución (insurrecciones e invasiones), se erigió en un crimen. En efecto, dicha Ley se incorporó en el Código de los Estados Unidos, Título 18, relativo a los Crímenes y Procedimiento Criminal, Parte Primera, correspondiente a los Crímenes, Capítulo 67, sobre lo Militar y Naval, Sección 1385, relativa al uso de la Armada y Fuerza Aérea como *posse comitatus*.<sup>12</sup>

En opinión de dichos investigadores, este control civil ha contribuido a garantizar la libertad de la opresión militar. Sin embargo, la Ley *Posse Comitatus* en circunstancias especiales, permite que la ley federal o la Constitución, autoricen expresamente el empleo de las fuerzas armadas en tareas de aplicación de la ley, ya que aunque la Constitución no le otorga expresamente al Presidente la autoridad para emplear las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior, si le otorga facultades al Congreso para dictar reglas para apelar a la milicia a fin de hacer cumplir las leyes de la Unión, sofocar insurrecciones y repeler invasiones.<sup>13</sup>

Asimismo, dichos investigadores mencionan las excepciones a la Ley *Posse Comitatus*:

El Código de Regulaciones Federales señala dos excepciones que permiten a las fuerzas armadas participar en tareas policiales:

- La autoridad de emergencia que autoriza al Presidente a responder inmediata y decididamente con acciones federales, incluyendo el uso de las fuerzas armadas para evitar la pérdida de vidas humanas o la

11 Washington Office on Latin American (WOLA), Withers, George, Santos, Lucila e Isacson, Adam, Informe *Predica lo que practicas: La separación de roles entre militares y policías en las Américas*, Noviembre de 2010, p. 3, disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2010/11/predicaloquepracticas.pdf>

12 U.S. House of Representative Office of the Law Revision Counsel, United States Code, (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section1385&num=0&edition=prelim>

13 Washington Office on Latin American (WOLA), Withers, George, Santos, Lucila e Isacson, Adam, Informe *Predica lo que practicas: La separación de roles entre militares y policías en las Américas*, Noviembre de 2010, p. 3.

destrucción de la propiedad; y

- Para proteger la propiedad y funciones federales.

Dada la importancia de estas excepciones, es pertinente mencionar que el Código de Regulaciones Federales, en su Título 32, de la Defensa Nacional, Subtítulo A, Departamento de Defensa, Capítulo I, Oficina de la Secretaría de Defensa, Subcapítulo M, Miscelánea, Parte 215, Empleo de Recursos Militares en caso de perturbaciones civiles, numeral 215.4., sobre consideraciones generales, en su inciso c) dispone que la Constitución y las Leyes del Congreso establecen seis excepciones, aplicables en todo el territorio de los Estados Unidos, a las cuales no les aplica la prohibición de la Ley *Posse Comitatus*:<sup>14</sup>

Las excepciones constitucionales son:

- a) La autoridad de emergencia; y
- b) Protección de propiedad y funciones federales mencionadas;

Las cuatro excepciones de la Ley *Posse Comitatus*, contenidas en Leyes del Congreso, son:

- c) Es un requisito previo la acción presidencial personal, incluida la emisión de un llamamiento a los insurgentes para dispersarse y retirarse pacíficamente dentro de un tiempo limitado, *para el uso de la milicia y las Fuerzas Armadas cuando un estado no puede controlar la violencia doméstica y la legislatura estatal o el gobernador le han solicitado ayuda al Presidente*. Implementa el Artículo IV, sección 4, de la Constitución.

Esta excepción está incorporada en el Código de los Estados Unidos, Título 10, Fuerzas Armadas, Subtítulo A, Ley General Militar, Parte I, Organización y Poderes Militares Generales, Capítulo 16, Cooperación de seguridad, Subcapítulo IV, Apoyo a las Operaciones y Creación de Capacidad, sección 331, referente a países extranjeros amigos: autoridad para proporcionar apoyo para la realización de operaciones.<sup>15</sup>

- d) Es un requisito previo la acción presidencial personal, incluida la emisión de un llamamiento a los insurgentes para dispersarse y retirarse

14 Cornell Law School, Legal Information Institute [LII] (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/32/215.4>

15 Cornell Law School, Legal Information Institute [LII] (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/331>



pacíficamente dentro de un tiempo limitado, *para el uso de la milicia y las Fuerzas Armadas para hacer cumplir la ley federal cuando obstrucciones ilegales o rebelión contra la autoridad de los Estados Unidos hace que los medios de ejecución ordinarios sean impracticables*. Implementa el Artículo II, sección 3, de la Constitución.

Esta excepción está incorporada en el Código de los Estados Unidos, Título 10, Fuerzas Armadas, Subtítulo A, Ley General Militar, Parte I, Organización y Poderes Militares Generales, Capítulo 16, Cooperación de Seguridad, Subcapítulo IV, Apoyo a las Operaciones y Creación de Capacidad, sección 332, relativa a países extranjeros amigos; organizaciones internacionales y regionales: creación de capacidad de las instituciones de defensa.<sup>16</sup>

- e) Es un requisito previo la acción presidencial personal, incluida la emisión de un llamamiento a los insurgentes para dispersarse y retirarse pacíficamente dentro de un tiempo limitado, *para el uso de la milicia y las Fuerzas Armadas cuando la violencia doméstica o la conspiración impiden la ejecución de la ley estatal o federal, y un Estado no puede o no protegerá los derechos constitucionales de los ciudadanos*. Implementa el Artículo II, sección 3 y la Décimo Cuarta Enmienda de la Constitución.

Esta excepción también está incorporada en el Código de los Estados Unidos, Título 10, Fuerzas Armadas, Subtítulo A, Ley General Militar, Parte I, Organización y Poderes Militares Generales, Capítulo 16, Cooperación de seguridad, Subcapítulo IV, Apoyo a las Operaciones y Creación de Capacidad, sección 333, referente a las fuerzas de seguridad extranjeras: autoridad para desarrollar la capacidad.<sup>17</sup>

La sección 333, fue adicionada por la Ley Pública L.114-328 de 23 de diciembre de 2016, la cual autoriza al Secretario de Defensa para conducir o apoyar un programa o programas para proporcionar entrenamiento y equipo a las fuerzas de seguridad nacional de uno o más países extranjeros con el fin de desarrollar la capacidad de dichas fuerzas para llevar a cabo una o más de las siguientes:

16 Cornell Law School, Legal Information Institute [LII] (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/332>

17 Cornell Law School, Legal Information Institute [LII] (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/333>

- ◆ Operaciones de contraterrorismo;
  - ◆ Operaciones de armas de destrucción masiva;
  - ◆ **Operaciones de tráfico de drogas ilícitas;**
  - ◆ **Operaciones de delincuencia organizada a nivel transnacional;**
  - ◆ Operaciones de seguridad marítima y fronteriza;
  - ◆ Operaciones de Inteligencia militar;
  - ◆ Operaciones o actividades que contribuyan a una operación de coalición internacional que el Secretario determine que son de interés nacional de los Estados Unidos.<sup>18</sup>
- f) Resolución Conjunta 1292 de la Cámara de Representantes de 6 de junio de 1968, con la que el Servicio Secreto puede solicitar dirigir todos los departamentos del gobierno, para que le auxilien a cumplir sus deberes legales de proteger a los funcionarios del Gobierno y los principales candidatos políticos de daños físicos. La asistencia del Servicio Secreto se rige por la Directiva 3025.13 del Departamento de Defensa de 15 de julio de 1968, relativa al Empleo de los recursos del Departamento de Defensa en apoyo del Servicio Secreto de los Estados Unidos.

Los aludidos investigadores de *Washington Office on Latin American* refieren que la Guardia Costera aunque es una rama de las fuerzas armadas estadounidenses, no entra en la Ley *Posse Comitatus* porque el Congreso le ha otorgado por ley el poder de aplicar las leyes internas, con lo cual derivan otra excepción contenida en el Código de los Estados Unidos, Título 14, Guardia Costera, Parte I, Guardia Costera Regular, Capítulo 5, Funciones y Poderes, sección 89, Aplicación de la Ley, en su inciso a), en la que se dispone lo siguiente:

La Guardia Costera puede realizar indagaciones, exámenes, inspecciones, registros, incautaciones y arrestos en alta mar y en aguas sobre las cuales los Estados Unidos tienen jurisdicción, para la prevención, detección y supresión de violaciones de las leyes de los Estados Unidos. Para lo cual, los comisionados, suboficiales, etc., pueden embarcar en cualquier momento a bordo de cualquier embarcación sujeta a la jurisdicción, o al funcionamiento de cualquier ley de los Estados Unidos, dirigir consultas a las personas a bordo, examinar los documentos del bu-

18 U.S. House of Representative Office of the Law Revision Counsel, United States Code, (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title10-section333&num=0&edition=prelim>

que y papeles, y examinar, inspeccionar y registrar el buque y usar toda la fuerza necesaria para obligar el cumplimiento. Cuando a partir de tales indagaciones, exámenes, inspecciones o registros, aparezca una infracción de las leyes de los Estados Unidos que hace sujeta a una persona a detención, dicha persona será arrestada o, si escapa a tierra, será perseguida inmediatamente y arrestada en tierra, o deberá ser tomada otra acción legal apropiada; o si se ha incumplido las leyes de los Estados Unidos se decomisará el buque o la mercancía o parte de ella a bordo o ambos o se incautará el buque o la mercancía o parte de ella a bordo para aplicar multa o sanción.<sup>19</sup>

Los investigadores en comentario refieren casos en los que las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior por fuera de la letra o del espíritu de la Ley *Posse Comitatus* han tenido consecuencias desastrosas: en paros laborales de 1952; protestas antiguerra de Vietnam en 1970; en el poblado Wonder Knee en 1972; disturbios en los Ángeles en 1992; comunidad religiosa Branch Davidians en 1993; la muerte de Esequiel Hernández, ciudadano estadounidense, cuando cuidaba sus ovejas fue privado de la vida por un *Marine* que estaba en operación antidrogas, etc.<sup>20</sup>

También mencionan que se han hecho intentos en la década de los 80's del siglo pasado para ampliar la participación militar para frenar el flujo de drogas a los Estados Unidos, pero no se ha logrado que participen en arrestos y allanamientos, con lo cual se cumple con la Ley *Posse Comitatus*, ya que la Ley de 1989 sobre autorización de la defensa nacional se descartó que los militares arrestaran a ciudadanos dentro de los Estados Unidos, pero permitió el monitoreo del tráfico aéreo y marítimo, al año siguiente pasó a ser permanente y se incluyó en el Código de los Estados Unidos, en su Título 10, Fuerzas Armadas, Subtítulo A, Ley Militar General, Parte I, Organización y Poderes Militares Generales, Capítulo 3, Poderes Generales y Funciones, sección 124, sobre detección y monitoreo del tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales.<sup>21</sup> el Departamento de Defensa será la Agencia principal, lo cual es en apoyo de las actividades antidrogas de las agencias de aplicación de la ley, federales, estatales, locales y extranjeras, según su inciso a), numerales (1) y (2).<sup>22</sup>

19 Cornell Law School, Legal Information Institute [LII] (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/14/89>

20 Washington Office on Latin American (WOLA), Withers, George, Santos, Lucila e Isacson, Adam, Informe *Predica lo que practicas: La separación de roles entre militares y policías en las Américas*, Noviembre de 2010, p. 4 y 5.

21 *Ibidem*, pp. 7 y 8.

22 Cornell Law School, Legal Information Institute [LII] (Consultada el 3 de septiembre de 2018), disponible en <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/124>

El 1° de octubre de 2002 se creó el Comando Norte de los Estados Unidos, para proporcionar el comando y control de los esfuerzos de defensa del Departamento de Defensa y para coordinar el apoyo de defensa de las autoridades civiles, defender la patria, proteger al pueblo, el poder nacional y la libertad de acción.

La misión específica de este Comando es la defensa nacional, apoyo civil y cooperación de seguridad para defender y proteger a los Estados Unidos y sus intereses, incluye aproximaciones aéreas, terrestres y marítimas y abarca los Estados Unidos, Alaska, Canadá, México y el agua circundante a aproximadamente 500 millas náuticas, también el Golfo de México, el estrecho de Florida, partes de la región caribe: Bahamas, Puerto Rico y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos de América.

Destaca el Comando que según la *Ley Posse Comitatus*, las Fuerzas Militares pueden proporcionar apoyo civil, pero no pueden involucrarse directamente en la aplicación de la ley. La misión de apoyo civil, incluye operaciones de socorro en el país durante incendios, huracanes, inundaciones y terremotos, *operaciones antidrogas* y la gestión de las consecuencias de un evento terrorista que emplee un arma de destrucción masiva.<sup>23</sup>

Según los investigadores aludidos de *Washington Office on Latin American*, las fuerzas armadas en América Latina fueron las primeras instituciones autónomas que surgieron de los nuevos estados, por lo que para muchos estudiosos la creación de un ejército permanente fue la fundación del estado soberano, por ejemplo en México el General Antonio López de Santa Ana fue Presidente de México once veces en 22 años, con lo cual las instituciones civiles independientes se debilitaron; en cambio, los Estados Unidos de América no tuvo un ejército permanente de peso hasta la Guerra Civil.<sup>24</sup>

Asimismo, refieren que Washington lamentablemente ha impulsado en América Latina el camino opuesto de la *Ley Posse Comitatus*, con programas de asistencia militar.<sup>25</sup>

También en el Comando Sur de los Estados Unidos de América, por medio de su fuerza aérea y la fuerza de tarea conjunta Bravo, así como la fuerza de tarea conjunta interinstitucional del sur apoya la estrategia de cooperación de seguridad

23 U.S. Northern Command (Consultada el 4 de septiembre de 2018), disponible en: <http://www.northcom.mil/About-USNORTHCOM/>

24 Washington Office on Latin American (WOLA), Withers, George, Santos, Lucila e Isacson, Adam, Informe *Predica lo que practicas: La separación de roles entre militares y policías en las Américas*, Noviembre de 2010, pp. 9 y 10.

25 *Ibidem*, p. 15.

a través de operaciones antidrogas, como en la operación martillo en la que se aseguraron 47,000 libras de cocaína.<sup>26</sup>

Los anteriores dos comandos forman parte de los diez comandos combatientes unificados del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.<sup>27</sup> El Décimo Comando fue anunciado por el Presidente Donald Trump el 18 de agosto de 2017, establecido el 4 de mayo de 2018, el cual corresponde al Comando Cibernético (USCYBERCOM)<sup>28</sup>

La separación de roles militares y policiales, según los mencionados investigadores del *Washington Office on Latin American* (WOLA), tienen como base los siguientes principios generales:

- La doctrina, entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas están pensados para defender el territorio nacional frente a amenazas militares extranjeras. La lógica es aniquilar al enemigo y sus armas están diseñadas para matarlo. Los soldados no están preparados para patrullar las calles, lidiar con los criminales, realizar investigaciones, obtener pruebas, armar casos contra sospechosos o testificar en un juicio, como lo hacen los oficiales de policía.
- Cuando esta lógica militar se aplica a la seguridad interior o misiones relacionadas, como la lucha contra el narcotráfico, se pone en riesgo la seguridad de los ciudadanos y resultan abusos a los derechos humanos.
- El rol de los militares en la seguridad interior menoscaba la profesionalización de las fuerzas armadas, lo cual, según Samuel Huntington, impide que se consolide el control civil sobre las fuerzas armadas.
- La participación de los militares en cuestiones de seguridad interior puede afectar su misión tradicional, por la falta de especificidad y profesionalización.
- La participación de los militares en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado los expone al riesgo de ser infiltrados por organizaciones criminales con muchos recursos que dependen de la corrupción del estado para sobrevivir.

26 U.S. Southern Command (Consultada el 4 de septiembre de 2018), disponible en: <http://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/Operation-Martillo/>

27 U.S. Central Command (Consultada el 4 de septiembre de 2018), disponible en: <http://www.centcom.mil/ABOUT-US/COMPONENT-COMMANDS/>

28 U.S. Cyber Command (Consultada el 4 de septiembre de 2018), disponible en: <https://www.cybercom.mil/About/History/>

- Los militares están sujetos a la justicia militar en lugar de la justicia ordinaria, en caso de violaciones a los derechos de los ciudadanos, salvo raras ocasiones.
- Cuando los militares realizan tareas de seguridad interior, no permiten que los gobiernos construyan instituciones civiles de seguridad interior fuertes o el proceso se dilata.<sup>29</sup>

### *Doctrina militar Low Intensity Conflict*

A partir de la mitad de los años 80's del siglo pasado, se empezaron a publicar libros sobre la doctrina del Conflicto de Baja Intensidad, como el de Tom Barry *Law Intensity Conflict: The New Battlefield in Central America*, en 1986.

Con base en este libro otros autores como Anne Duhamel continuaron investigando este tema, quien refiere que esta teoría nació en el contexto de la guerra fría de años 80 del siglo pasado; sus objetivos, fundamentos y principios teóricos fueron parte de la lógica de una ofensiva global lanzada contra la expansión comunista en los países del tercer mundo.

Menciona que el concepto de “conflicto de baja intensidad” o doctrina Reagan apareció en la lengua militar de Estados Unidos sólo después del fracaso de los Estados Unidos en Vietnam. Sin embargo, considera que a pesar de la aparición del término en los años 80, este tipo de guerra y teoría ha existido durante mucho tiempo bajo otras denominaciones. Se trata de una política exterior contra la insurgencia, una política antirrevolucionaria, que es la política de defensa interna de los Estados Unidos (OIDP) en la administración de Kennedy, la cual es el antecedente de la Teoría del Conflicto de Baja Intensidad. Los componentes de esta política son dos: el desarrollo interno, es decir, el fomento de reformas para prevenir o eliminar causas de descontento o rebelión; y defensa interna, o sea, el desarrollo de un aparato militar y policial efectivo para garantizar la seguridad interna.<sup>30</sup>

29 Washington Office on Latin American (WOLA), Withers, George, Santos, Lucila e Isacson, Adam, Informe *Predica lo que practicas: La separación de roles entre militares y policías en las Américas*, Noviembre de 2010, pp. 28 y 29.

30 Duhamel, Anne, *L' évolution de la théorie du conflit de faible intensité: continuité ou rupture? Le cas du Honduras*, febrero de 2001, pp. 1, 10 (nota a pie de página 30) y 13, Université du Québec à Montréal (UQAM), Institut d'études Internationales de Montréal (IEIM), (Consultado el 5 de septiembre de 2018), disponible en: <http://www.ieim.uqam.ca/spip.php?article2602&lang=fr>

Por nuestra parte, investigamos que durante el primer período presidencial de Ronald Reagan, 1981-1984, fue publicado el 16 de enero de 1981 en la sede del Departamento de la Armada, en Washington, D.C., el documento identificado como FM 100-20, que es un Manual de Campo denominado *Low Intensity Conflict* (LIC), cuyo propósito y alcance son:

Proporcionar conceptos y doctrina relativos a la realización de la defensa interna y desarrollo de operaciones de asistencia (IDAD) que se producen en un entorno de conflicto de baja intensidad (LIC) categorizado como Tipo A o Tipo B; Planificación, capacitación y orientación operacional para comandantes y personal de todos los niveles de participación en el LIC y de un esfuerzo consultivo para situaciones que requieran el compromiso de las fuerzas de combate terrestre estadounidenses;

Una perspectiva general del medio ambiente en las naciones en desarrollo, estrategias insurgentes, conceptos y estrategias para el empleo de las fuerzas de seguridad del país sede, una visión de asistencia de seguridad de los Estados Unidos, una descripción de las funciones y responsabilidades de asesores del ejército de los Estados Unidos y doctrina para el empleo de las fuerzas estadounidenses.

La doctrina proporciona principios fundamentales diseñados para guiar las acciones de las fuerzas militares que llevan a cabo operaciones de defensa interna y desarrollo de operaciones de asistencia. Al aplicar los principios, políticas y programas exitosamente en un país (o en un área de un país) puede no ser conveniente si son aplicados exactamente de la misma manera en otro país (u otra área del mismo país); se debe usar el juicio para cada situación.

Cualquier participación en un conflicto de baja intensidad será también considerada defensa interna extranjera. Las acciones tomadas por el gobierno del país anfitrión, por supuesto, serán la defensa interna y desarrollo interno.<sup>31</sup>

Este Manual de Campo define el Conflicto de Baja Intensidad, de la manera siguiente:

**Conflicto de Baja Intensidad (TIPO A):** Operaciones internas de defensa y asistencia para el desarrollo que impliquen acciones de las fuerzas de combate estadounidense para establecer, recuperar o mantener el control de zonas te-

31 Pentagon Digital Library (Consultada el 6 de septiembre de 2018), disponible en: [www.whs.mil/library](http://www.whs.mil/library), [https://p94008.eos-intl.net/eLibSQL10\\_P94008\\_Documents/Military%20Documents%2015/FM-00100-00020-01161981-06474.pdf](https://p94008.eos-intl.net/eLibSQL10_P94008_Documents/Military%20Documents%2015/FM-00100-00020-01161981-06474.pdf)

restres específicas amenazadas por la guerra de guerrillas, la revolución, la subversión u otras tácticas destinadas al aseguramiento del poder interno.

**Conflicto de Baja Intensidad (TIPO B):** Operaciones internas de defensa y asistencia para el desarrollo que impliquen para los Estados Unidos asesoramiento, soporte de combate, y apoyo de servicio de combate para fuerzas indígenas o aliadas que se dedican a establecer, recuperar o mantener el control de determinadas zonas terrestres amenazadas por la guerra de guerrillas, revolución, subversión u otras tácticas destinadas al aseguramiento del poder interno.

Asimismo, define la defensa interna como toda la gama de medidas tomadas por un gobierno para liberar y proteger a su sociedad de subversión, anarquía e insurgencia.

El desarrollo interno lo define como acciones tomadas por una nación para promover su crecimiento construyendo instituciones viables políticas, militares, económicas y sociales que respondan a las necesidades de la sociedad.

En cuanto a la Defensa interna extranjera la define como la participación de organismos civiles y militares de un gobierno en cualquiera de los programas de acción adoptados por otro gobierno para liberar y proteger a su sociedad de la subversión, anarquía y la insurgencia.<sup>32</sup>

En pocas palabras, Estados Unidos de América, para evitar iniciar una guerra sin motivo, se otorgó la facultad de intervenir con sus fuerzas armadas directa o indirectamente en otros países que adolecen de guerrillas, subversión, anarquía e insurgencia; es decir, combatir estos movimientos porque pueden derivar en establecer el comunismo en América Latina.

En el segundo período presidencial de Ronald Reagan, éste emitió el 8 de abril de 1986 la Directiva número 221, la cual fue desclasificada como secreta el 20 de abril de 2005, misma que lleva por Título Narcóticos y Seguridad Nacional, cuyo propósito es identificar el impacto del negocio internacional de narcóticos sobre la seguridad nacional de los Estados Unidos.

En su apartado de antecedentes, señala que el alcance de expansión del tráfico global de narcóticos ha creado una situación que hoy agrega otra dimensión significativa para el cumplimiento de la ley y aspectos de salud pública de este problema internacional y amenaza la seguridad nacional de los Estados Unidos.

---

32 *Idem*, p. 14.



Agrega que en una reciente estimación de la Inteligencia Nacional, el negocio de droga internacional tiene implicaciones en la seguridad para los Estados Unidos. El negocio de narcóticos amenaza la integridad de los gobiernos democráticos por la corrupción de las instituciones políticas y judiciales.

Como política refiere que el negocio internacional de la droga amenaza la seguridad nacional de los Estados Unidos por ser potencialmente destabilizador de los aliados democráticos. Por tanto, la política de los Estados Unidos, en cooperación con otras naciones, de detener la producción y el flujo de estupefacientes ilícitos, reducir la capacidad de los grupos insurgentes y terroristas de utilizar el narcotráfico para apoyar sus actividades, y fortalecer la capacidad de los gobiernos individuales para confrontar y vencer esta amenaza.

Para la implementación de esta política, es de poner de relieve el que la Secretaría de Defensa y el Procurador General, en conjunción con la Secretaría de Estado, deben desarrollar e implementar cualquier modificación necesaria para aplicar estatutos, regulaciones, procedimientos y directrices para permitir a las fuerzas militares de los Estados Unidos apoyar los esfuerzos contra los narcóticos más activamente, consistente con el mantenimiento de la preparación de la fuerza y entrenamiento; a continuación, señala las actividades militares de los Estados Unidos en apoyo de los esfuerzos contra los narcóticos, como son la asistencia a otras agencias del gobierno de los Estados Unidos en la planeación y ejecución de operaciones grandes contra los narcóticos; coleccionar, analizar y diseminación de inteligencia; entrenamiento para asistir a las fuerzas militares extranjeras en la planeación y conducción de operaciones contra los narcóticos, etc.<sup>33</sup>

De lo anterior, podemos observar que las fuerzas armadas de los Estados Unidos participaron como apoyo en el combate contra el negocio internacional de drogas ilícitas, por considerar que afecta a su seguridad nacional, más concretamente a su seguridad interior.

Después del segundo período de Ronald Reagan, Carl E. Vuono, General de la Armada de los Estados Unidos, en enero de 1990, publicó un documento titulado *A STRATEGIC FORCE FOR THE 1990s AND BEYOND*, en el que señala como función estratégica, entre otras, participar en auxiliar en desastres, en la asistencia de emergencia, y en la prohibición de tráfico ilícito de drogas.

33 NATIONAL ARCHIVES CATALOG (Consultada el 6 de septiembre de 2018), disponible en: <https://catalog.archives.gov/id/6879807>

En tal documento, en el apartado dedicado al Conflicto de Baja Intensidad expresa que un desafío creciente para los intereses de los Estados Unidos y la estrategia de seguridad nacional es el llamado Conflicto de Baja Intensidad. El tráfico internacional de drogas, el terrorismo, la insurgencia y la subversión de regímenes democráticos legítimos plantean serias amenazas. El Conflicto de Baja Intensidad puede socavar aliados importantes y otras naciones amigas, impedir el desarrollo de instituciones democráticas y obstaculizar esenciales lazos económicos y militares de los Estados Unidos. Tampoco están estos problemas limitados al mundo en desarrollo; como los americanos saben bien, el terrorismo y el narcotráfico pueden plagar incluso a una superpotencia. Claramente, el Conflicto de Baja Intensidad es el desafío de la seguridad más probablemente para exigir una respuesta militar estadounidense con poca o sin ninguna advertencia.<sup>34</sup>

El Field Manual No. 100-20 de 16 de enero de 1981 fue sustituido por el FM 100-20/AFP 3-20, de 5 de diciembre de 1990, denominado *Military Operations in Low Intensity Conflict*, elaborado por el mismo Carl E. Vuono, General de los Estados Unidos de América, y Larry D. Welch, General de la Fuerza Aérea, en el que abordan los cuatro mayores tipos de operaciones típicamente encontradas en el Conflicto de Baja Intensidad: insurgencia y contrainsurgencia; combate al terrorismo; operaciones de mantenimiento de la paz; y operaciones de contingencia en tiempos de paz.<sup>35</sup>

## Elementos en los que se asienta la Seguridad Interior en México

*Antecedentes de la Seguridad Interior en México.* Estos antecedentes se desprenden de la utilización de instituciones de emergencia, como son la suspensión de garantías y el Estado de Sitio, reforzados con la criminalización y sanción de conductas por parte de la autoridad militar consideradas en contra de la seguridad interior. *Emergencia, delito y autoridad militar* es el trípode en el que se estableció la seguridad interior en México, como a continuación lo demostramos.

34 Pentagon Library Catalog (Consultada el 7 de septiembre de 2018), disponible en: <https://p94008.eos-intl.net/P94008/OPAC/Search/AdvancedSearch.aspx> Online Access: <http://www.whs.mil/library/Dig/s.pdf>

35 Pentagon Digital Library, Pentagon Library Catalog, (Consultada el 7 de septiembre de 2018), disponible en: <https://p94008.eos-intl.net/P94008/OPAC/Common/Pages/GetDoc.aspx?ClientID=M-P94008&MediaCode=188405128>

Suspensión de Garantías o Formalidades Legales. En defensa de la Constitución de Cádiz de 1812, las Cortes españolas expidieron el 17 de abril de 1821 dos decretos: el Decreto VI que establece los delitos y las penas para los conspiradores contra la Constitución e infractores de ella; en su artículo 29, relativo a la libertad individual, no aplicaba el arresto *in fraganti* por juez, que era la garantía, para los ministros de justicia ni para las partidas de persecución de malhechores cuando detengan a alguna persona sospechosa para el solo efecto de presentarla a los jueces;<sup>36</sup> y el Decreto VII, relativo al conocimiento y modo de proceder en las causas de conspiración, en cuyo artículo 1° se dispuso que son objeto de dicha ley las causas que se tomen por conspiración o maquinaciones directas contra la observancia de la Constitución, o **contra la seguridad interior o exterior del Estado**, o contra la sagrada e inviolable persona del Rey constitucional; cabe señalar, que en su artículo 37 prescribe que las disposiciones de esta ley se entienden limitadas a las provincias de la Península e Islas adyacentes,<sup>37</sup> lo que es indicativo de que no era aplicable en la Nueva España, aunque otros afirman que sí.

Con el anterior Decreto VII, la jurisdicción ordinaria fue desplazada por la militar, si los miembros de ésta eran los aprehensores destinada expresamente a su persecución por el gobierno o por los jefes militares comisionados al efecto por la autoridad competente, ya que se ordenó juzgar a los reos militarmente por Consejo de Guerra Ordinario; pero si la aprehensión se hiciera por orden, requerimiento o en auxilio de las autoridades civiles, el conocimiento de la causa tocará a la jurisdicción ordinaria, con algunas excepciones, según su artículo 2.<sup>38</sup>

Estado de Sitio. Bajo la presidencia interina de Benito Juárez, por sí mismo dictó la Ley sobre el Estado de Guerra y de Sitio de 21 de enero de 1860, en cuyo artículo 1 dispuso que solamente se haría la declaración de este tipo de estados **en caso de peligro inminente para la seguridad interior** o exterior. Este tipo de estados lo declararía el Congreso, salvo cuando falte o esté en receso la hará el presidente con la opinión del consejo de ministros; y precisó que la declaración de guerra designa los estados y territorios; y el Estado de Sitio las municipalidades o distritos, según sus artículos 2 y 3. Se facultó también al comandante de la fuerza armada, en las plazas de guerra, puestos militares y otros puntos del interior o de la frontera, realizar la declaratoria del Estado de Sitio,

36 *Colección de los Decretos y Órdenes Generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821*, Tomo VII, pp. 37 y 43, [en línea]. Disponible en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/coleccionDe-DecretosDeCortesT07.pdf>. [Consultada: 15 de junio 2016].

37 *Ibid.* pp. 45 y 51.

38 *Ibid.* p. 46.

en caso de verse embestido, atacado o amenazado por enemigos o rebeldes armados, dando cuenta al gobierno general, según su artículo 4.<sup>39</sup>

Los poderes de la autoridad civil pasan a la autoridad militar, una vez declarado el Estado de Sitio, dejándole a aquella los que juzgue necesarios, procediendo los tribunales militares a conocer los crímenes y delitos contra la seguridad de la república, la Constitución, el orden y la paz pública, según sus artículos 5 y 6. Se facultó a la autoridad militar a realizar pesquisas de día y de noche en domicilios; ordenar entrega de armas y accesorios, buscarlas y asegurarlas; prohibió publicaciones y reuniones que exciten o entretengan el desorden, pero los ciudadanos continúan ejerciendo sus derechos constitucionales que no se suspenden, según sus artículos 7 y 8.

El artículo 9 otorgó al Congreso General la facultad de levantar el Estado de Guerra o de Sitio, así como al presidente de la república, en caso de que aquel falte o esté en receso.<sup>40</sup>

El Presidente Benito Juárez emitió Decreto de 3 de enero de 1862, por el que declara el Estado de Puebla en Estado de Sitio y ordena que la autoridad militar reasumirá los mandos político, civil y militar. En los mismos términos emitió diversos Decretos en la misma fecha, para los Estados de Tamaulipas y San Luis Potosí.<sup>41</sup> Por Decreto de 7 de ese mismo mes y año, hizo extensivo el Estado de Sitio al Estado de Veracruz.<sup>42</sup> Realizó lo mismo, mediante Decreto de 28 de enero de 1862, con respecto al Estado de Colima,<sup>43</sup> así también en los Estados de Jalisco y Querétaro a través de los Decretos de 14 de febrero de 1862,<sup>44</sup> y en el Estado de México, mediante Decreto de 25 de febrero de 1862.<sup>45</sup>

---

39 Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo VIII, México: Imprenta del comercio, a cargo de Dublán y Lozano, hijos, 1877, p. 733.

40 *Ibidem*, pp. 733 y 734.

41 Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo IX, México: Imprenta del comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo), 1878, pp. 355 y 356.

42 *Ibidem*, p. 358.

43 *Ibidem*, p. 372.

44 *Ibidem*, p. 383.

45 *Ibidem*, p. 388.

El 10 de marzo de 1862 decretó el Estado de Sitio en el Estado de Tlaxcala,<sup>46</sup> el 30 de abril del mismo año, también lo decretó en el Distrito Federal,<sup>47</sup> para el cual el general de división y Jefe del ejército del Distrito decretó un Bando en el que prohibió las diversiones públicas, la reunión de más de tres personas en lugares públicos después de las once de la noche y previó multa y prisión para los infractores.<sup>48</sup> El 5 de noviembre de 1862, Juárez lo declaró nuevamente en el Distrito Federal.<sup>49</sup>

El 12 de mayo de 1862 Juárez declaró Estado de Sitio en el Estado de Aguascalientes,<sup>50</sup> El 25 de febrero de 1863, declaró el Estado de Sitio en el Estado de San Luis Potosí;<sup>51</sup> el 14 de marzo de 1863, lo declaró en el Estado de Colima.<sup>52</sup>

Siguió Benito Juárez decretando Estados de Sitio, el 22 de junio de 1863 en el Estado de Durango,<sup>53</sup> el 26 de febrero de 1864 lo declaró en los Estados de Coahuila y Nuevo León,<sup>54</sup> el 6 de abril de 1864 en el Estado de Chihuahua,<sup>55</sup> y el 25 de noviembre de 1864 en el Estado de Sonora.<sup>56</sup>

El Congreso de la Unión emitió Decreto de 17 de enero de 1870, por medio del cual suspendió garantías individuales y autorizó al presidente Benito Juárez, en su artículo 11, para dictar en los ramos de hacienda y guerra todas las disposiciones necesarias para el restablecimiento de la paz hasta la próxima reunión del Congreso.<sup>57</sup> Con base en este Decreto, el presidente Benito Juárez emitió un diverso el 18 de enero de 1870 declarando el Estado de Sitio en el Estado de Zacatecas,<sup>58</sup> así como otros para diversos estados del país.

46 *Ibidem*, p. 391.

47 *Ibidem*, p. 438.

48 *Ibidem*, p. 441.

49 *Ibidem*, p. 549.

50 *Ibidem*, pp. 451 y 452.

51 *Ibidem*, p. 593.

52 *Ibidem*, p. 601.

53 *Ibidem*, p. 630.

54 *Ibidem*, p. 674.

55 *Ibidem*, p. 681.

56 *Ibidem*, p. 696.

57 Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo XI, México: Imprenta del comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo), 1879, pp. 9-11.

58 *Ibidem*, p. 11.

Primer Código Penal. En este contexto, empezó el movimiento codificador de la materia civil y penal. Respecto de la materia penal, el Congreso de la Unión mediante Decreto de 7 de diciembre de 1871 expidió el primer Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, en cuyo Libro Tercero, Título "DecimoTercio" se contemplaron los delitos contra la seguridad exterior de la nación, del artículo 1071 al 1094 (traición a la patria, conspiración e invasión) y en el Título "DecimoCuarto", del artículo 1095 al 1126, se consagraron los delitos contra la **seguridad interior** (rebelión y sedición), respectivamente.<sup>59</sup>

De esta forma, la seguridad interior ya no era una cuestión de defensa de índole excepcional, sino permanente mediante la criminalización de conductas que atentaran en contra de ella, con lo cual el soporte de la seguridad interior se redujo de tres elementos a dos, al excluir a las autoridades militares en la persecución y enjuiciamiento, para dar paso a las autoridades civiles.

*La Seguridad Interior en el Siglo XX.* El trípode en el que se asentó la seguridad interior en el siglo XIX fue convertido en un binomio: emergencia y delito, ya que se prescindió de la autoridad militar al no contemplar la Constitución de 1917 la institución de emergencia del Estado de Sitio, sino la de suspensión de garantías.

Estado de Emergencia (Suspensión de Garantías o Estado de Excepción). En el texto primigenio del artículo 29 constitucional se previó la suspensión de garantías, en los términos siguientes:

Art. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.<sup>60</sup>

59 *Ibidem*, pp. 507, 706-711.

60 Cámara de Diputados (Consultada el 26 de julio de 2018), disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)

En dicho texto primigenio se delimitó entre la seguridad interior y la defensa exterior, al facultar al presidente de la república, en el artículo 89, fracción VI, para disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.<sup>61</sup>

Código Penal Federal de 1931. En su texto original, en su Libro Segundo, Título Primero, se contemplaron los Delitos contra la seguridad exterior de la Nación (Traición a la Patria, artículos 123 a 128; Espionaje, artículos 129 a 131; Conspiración, en el artículo 132) y en el Título Segundo los Delitos contra la **seguridad interior de la Nación** (Rebelión, artículos 133 a 140; Sedición y otros desórdenes públicos: Asonada y Motín, artículos 141 a 145).

En su Título Séptimo se previeron los Delitos Contra la Salud, del artículo 193 a 199, en los cuales se prohibieron los actos desde la elaboración o siembra hasta su comercialización de “drogas enervantes” que determinen el “Código Sanitario”, el Reglamento y demás disposiciones vigentes o que expida el Departamento de Salubridad.<sup>62</sup>

Actualmente, en el Código Penal Federal en su Libro Segundo, Título Primero, está eliminada la distinción entre seguridad exterior y seguridad interior, para quedar como Delitos contra la Seguridad de la Nación, que son los mismos que hemos mencionado, a los que se agregaron los de motín (artículo 131), terrorismo (artículo 139), financiamiento al terrorismo (artículos 139 Quáter y 139 Quinquies), y sabotaje (artículo 140). El artículo 144 considera de carácter político los delitos de rebelión, sedición, motín y el de conspiración para cometerlos.

Activación del Estado de Emergencia de Jure. La institución de emergencia relativa a la suspensión de garantías individuales, conocida como Estado de Excepción, durante el Siglo XX solamente una vez fue activada, con motivo de la participación de México en la Segunda Guerra Mundial.

La Secretaría de Gobernación, mediante Acuerdo, publicado en el Diario Oficial de 12 de enero de 1942, normó la actuación de las policías federales, en todo caso relacionado con la situación internacional que prevalecía, determinando que los datos e informes de las investigaciones se concentrarán en dicha Secretaría, la que estaría a cargo de la actuación de las policías federales.<sup>63</sup>

61 Cámara de Diputados (Consultada el 26 de julio de 2018), disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf)

62 Cámara de Diputados (Consultada el 9 de agosto de 2018), disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF\\_orig\\_14ago31\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_orig_14ago31_ima.pdf)

63 Diario Oficial de la Federación, Enero 12 1942, México, D.F., p. 1.

En el Diario Oficial de 2 de junio de 1942, se publicó el Decreto del Congreso de la Unión por el que aprobó la suspensión de las garantías individuales previstas en los artículos 4, párrafo I, 5, 6, 7, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, párrafo III del 22 y 25 de la Constitución, que acordó el presidente de la república previa conformidad del Consejo de Ministros, para todo el territorio y todos los habitantes de la república. En cuanto a la duración de la suspensión, dispuso que duraría todo el tiempo que México permanezca en Estado de Guerra con Alemania, Italia y Japón, con posibilidad de prorrogarse hasta por 30 días después de la fecha de cesación de las hostilidades. Asimismo, autorizó al Ejecutivo para dictar las prevenciones generales que reglamenten los términos de la suspensión y para imponer en los ramos de la administración pública todas las modificaciones para la defensa del país y sus instituciones; y para tal efecto se le facultó para legislar.<sup>64</sup>

El entonces presidente de la república Manuel Ávila Camacho, con las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas, expidió la Ley de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de las garantías individuales, publicada en el Diario Oficial de 13 de junio de 1942,<sup>65</sup> en la que refiere, dicho sea de paso, que el Estado de Guerra decretado lo fue con motivo de la agresión de que fue víctima México por parte de Alemania, Italia y Japón, que hundieron dos de nuestros barcos, a pesar de nuestra condición de no beligerantes.

En cuanto a los artículos 16, 19 y 20 constitucionales, estableció que la suspensión es aplicable solamente a los delitos del orden federal comprendidos en el Libro II, títulos I a VI y título IX del Código Penal Federal, así como a los enumerados en el decreto de 30 de octubre de 1941, que reformó el Código Penal y *a los que se creen en la legislación de emergencia*. Es decir, el entonces Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común, y para toda la república en materia de fuero federal, en dicho Libro y títulos refiere **los delitos, en los que estaban suspendidas las garantías individuales**; o sea, los delitos contra la seguridad exterior de la nación, como son traición a la patria (artículos 123 al 128), espionaje (artículos 129 a 131) y conspiración (artículo 132); y **los delitos contra la seguridad interior de la nación, como rebelión (artículos 133 a 140), sedición u otros desórdenes públicos (artículos 141 a 145, este último declara que se consideran delitos de carácter político)**; delitos contra el derecho internacional, como piratería, violación de inmunidad y de neutra-

64 Diario Oficial de la Federación, Junio 2 1942, México, D.F. p. 2.

65 Diario Oficial de la Federación, Junio 13 1942, México, D.F. p. 1.



lidad, violaciones de los derechos de humanidad en prisioneros, rehenes, heridos u hospitales; delitos contra la seguridad pública, como evasión de presos, quebrantamiento de sanción, armas prohibidas y asociaciones delictuosas.<sup>66</sup> Y los delitos que prevén la ayuda a enemigos extranjeros y el de disolución social en el decreto de 30 de octubre de 1941, publicado en el Diario Oficial de 14 de noviembre de ese mismo año.<sup>67</sup>

Asimismo, en la Ley de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de las garantías individuales, publicada en el Diario Oficial de 13 de junio de 1942,<sup>68</sup> se dispuso que la suspensión se sujetará a ella y a las que posteriormente expida; obligó a los gobernadores y al jefe del departamento del distrito federal a observar la ley en comento; erigió a las autoridades locales como auxiliares de la federación, sujetas a sanciones previstas en tal ley, por lo que para su cooperación el Ministerio Público federal dictará las órdenes y providencias necesarias, sin sujetarse a la legislación ordinaria.

Para desarrollar su Ley de Prevenciones Generales, el Presidente Manuel Ávila Camacho expidió la Ley Reglamentaria del artículo 1 de dicha Ley, publicada en el Diario Oficial de 12 de septiembre de 1942, en la que señala reglas para las autoridades federales y locales, sanciones de multa, suspensión o destitución del cargo; a las leyes penales las declara leyes penales federales de emergencia; inclusive, permite aumentar la pena de 1 a 5 años de los delitos que se cometan con motivo o pretexto de la suspensión de garantías, pero también señaló que la violación a la integridad personal, seguridad, libertad y a la vida se sancionará conforme al Código Penal; asimismo, dispuso la regla en el artículo 14 relativa a que si en la legislación de emergencia se prevé un delito o pena especiales, se estará a la que en ella se disponga.<sup>69</sup>

Asimismo, Ávila Camacho expidió el Decreto que establece las penas en que incurrir los salteadores de caminos o en despoblados. La pena de muerte para salteadores en camino o en despoblado si cometen homicidio, violación, tormento o lesiones que incapaciten, si es menor la lesión 12 años de prisión; si no concurre ninguno de estos delitos la pena era de 1 a 5 años de prisión; explica qué se entiende por salteador y en despoblado. Sanciona con la pena de muer-

66 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, [en línea]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF\\_orig\\_14ago31\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_orig_14ago31_ima.pdf) [Consultada: 15 de agosto 2016].

67 Diario Oficial de la Federación, Noviembre 14 1941, México, D.F. p. 1.

68 Diario Oficial de la Federación, Junio 13 1942, México, D.F. p. 1.

69 Diario Oficial de la Federación, Septiembre 12 1942, México, D.F. p. 1.

te el delito de plagio. A los copartícipes y encubridores de los delitos con pena de muerte, les estableció la pena fija de 30 años de prisión. El plazo de duración del proceso fijado fue de 90 días a partir del auto de formal prisión, bajo pena de responsabilidad oficial y suspensión del cargo de 1 a 6 meses. Negó recurso ordinario o extraordinario en contra de la sentencia del juez de distrito, así como el juicio de amparo.<sup>70</sup>

Mediante Decreto adiciona la Ley de Prevenciones Generales relativa a la Suspensión de Garantías, para que las decisiones de los tribunales militares no sean recurribles en vía de amparo y queden con el carácter de ejecutivo inmediato, ampliando la restricción de garantías de los artículos 16, 19 y 20 a los delitos del fuero militar.<sup>71</sup>

Por medio de otro Decreto que adiciona la Ley Reglamentaria de la de Prevenciones Generales, relativa a la Suspensión de Garantías, de 9 de septiembre de 1942, en su artículo 1, fracción VI, dispuso que los agentes del Ministerio Público no podrán ser detenidos por autoridad alguna, civil o militar, sino hasta cuando el Procurador lo resuelva así. Al funcionario que realice la detención en contra de lo dispuesto, se le impondrá pena de prisión de 1 mes a 2 años, destitución del empleo e inhabilitación por el mismo tiempo, sin gozar durante el proceso de libertad caucional, y los sentenciados no podrán acogerse al beneficio de la condena condicional. También se tipificó la desobediencia de policías a las órdenes del Ministerio Público, con prisión de 3 días a 6 meses y destitución del cargo; y de militares pena de suspensión hasta por 30 días o arresto por un mes, impuestos por el Secretario de la Defensa Nacional.<sup>72</sup>

Asimismo, por medio de Decreto se declara Ley de Emergencia el capítulo 1, título 7, libro 2, del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales y federal en toda la república en materia de ese fuero, relativo a la tenencia y tráfico de enervantes, ya que se ha incrementado con grave peligro para la salud nacional y las buenas relaciones con los países vecinos, sujetos a las mismas penas que el Código establece pero también a la Ley de Prevenciones Generales, relativa a la Suspensión de Garantías, por lo que hace a la privación de su libertad.<sup>73</sup>

---

70 Diario Oficial de la Federación, Octubre 9 1943, México, D.F. p. 1.

71 Diario Oficial de la Federación, Julio 31 1944, México, D.F. pp. 1 y 2.

72 Diario Oficial de la Federación, Octubre 20 1944, México, D.F. pp. 1 y 2.

73 Diario Oficial de la Federación, Mayo 12 1945, México, D.F. p. 3.

En resumen, se utilizó el Estado de Emergencia; los delitos contra la seguridad interior de la Nación; **al Ejército como auxiliar del Ministerio Público; y se declaró como ley de emergencia la tenencia y tráfico de enervantes.**

### Activación del Estado de Emergencia de Facto con la participación del Ejército

En el Siglo XX, sin Decreto se activó el Estado de Excepción; es decir, de hecho se suspendieron las denominadas Garantías Individuales, ya que extrajudicialmente se privó de la vida y de la libertad, se dañó la integridad física de personas y se allanaron domicilios de muchos ciudadanos, ciudadanas y menores de edad, ya que no se cumplieron las formalidades esenciales del procedimiento penal; pero además los autores intelectuales y materiales de estas violaciones a las entonces denominadas garantías individuales y delitos cometidos, fueron altos funcionarios del Ejecutivo Federal y miembros del ejército y de las policías del Estado, respectivamente. Este Estado de Emergencia de facto, es posible resumirlo en dos casos:

- a) *Con la Guerrilla o movimientos populares de inconformidad social.* Carlos Montemayor nos hace un recuento breve de ellos de la manera siguiente.

Las medidas represivas policiales o militares no siempre han logrado frenar los movimientos populares de inconformidad social:

- El 18 de mayo de 1967, en Atoyac, en la Sierra de Guerrero, la represión a la manifestación pacífica de los padres de familia de la Escuela Primaria Juan Álvarez, produjo la guerrilla de Lucio Cabañas;
- En agosto de 1967, la masacre de 27 copreros en Acapulco desencadenó las acciones de la guerrilla de Genaro Vásquez Rojas;
- Del 26 al 29 de julio de 1968, la represión policial y militar a las pugnas estudiantiles dio origen al movimiento estudiantil de 1968;
- La represión del 10 de junio de 1971 en la Ciudad de México y en el Estado de Nuevo León no detuvo la inconformidad, sino que provocó el surgimiento de la Liga Comunista 23 de Septiembre y de las Fuerzas de Liberación Nacional;

- En 1994, el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional; y
  - La respuesta a la masacre de 17 campesinos en el vado de Aguas Blancas en 1995, fue la aparición de la guerrilla del Ejército Popular Revolucionario.<sup>74</sup>
- b) *Con el fenómeno de la Delincuencia Organizada Doméstica.* El fenómeno de la criminalidad siempre ha existido en todos los países del Orbe. Cada Estado ha establecido su propia política criminal, su modelo normativo y estrategias para combatirlo. Sin embargo, los delincuentes se han aglutinado para perpetrar delitos en una región, cuya impunidad, entre otras causas, ha permitido expandirse en todo el territorio del país de que se trate. Esta delincuencia doméstica, en principio local y después en todo el territorio nacional, ha expandido sus actividades ilícitas más allá de sus fronteras, al establecer relaciones de “negocios” con otros grupos delincuenciales extranjeros; asimismo, ha evolucionado en consonancia con la globalización, al innovar sus modus operandi, al utilizar la tecnología actual y estrategias como la corrupción y la violencia para seguir perpetrando delitos graves y de gran impacto social.<sup>75</sup>

En nuestro país, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de julio de 1996 se empezó a legislar en materia de delincuencia organizada, ya que en dicho Decreto al reformarse el artículo 22 constitucional incluyó el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada.<sup>76</sup>

Posteriormente, por Decreto publicado el 7 de noviembre de 1996 se expidió la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, en la que se creó el tipo penal autónomo de delincuencia organizada y se le vinculó a sus actividades delictivas con los delitos mencionados en el artículo 2 de dicha Ley, entre los que se encuentran, en su fracción I, los Delitos contra la Salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero, y 196 Ter, del Código Penal Federal.

Por Decreto publicado el 18 de junio de 2008, se reformó el artículo 73, en su fracción XXI, en la que se facultó al Congreso para legislar en materia de delincuencia organizada.

74 Montemayor, Carlos, Los Movimientos Guerrilleros y los Servicios de Inteligencia (Notas Reiteradas y Nuevas Conclusiones), en *Los grandes problemas de México*, Tomo XV *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2010, pp. 43 y 44.

75 Uribe Benítez, Oscar, *La Convención de Palermo*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Revista Serie Azul Temas Internacionales, México, 2010, p. 12.

76 Diario Oficial de 3 de julio de 1996.

Los grupos de delincuencia organizada, conocidos como cárteles se han multiplicado y operan actualmente, como son, entre otros:

- Cártel de Sinaloa;
- Cártel de Jalisco Nueva Generación;
- Cártel de Juárez;
- Cártel del Golfo;
- Cártel de los Beltrán Leyva;
- Cártel de los Zetas;
- Cártel de la Familia Michoacana;
- Cártel de los Templarios;
- Cártel de Guerreros Unidos; etc.

En la Ciudad de México, también han surgido grupos delictivos relacionados con delitos contra la salud, como son el Cártel de Tláhuac y el de la Unión de Tepito, así como células de diversos cárteles.

El crimen organizado tiene una diversidad de actividades delictivas de las que destaca el tráfico de drogas, incluida la marihuana, que al venderlas va generando compradores o consumidores, pero como en nuestro país existen varios cárteles entre ellos se disputan diversas zonas geográficas del mismo, para ser en ellas los exclusivos vendedores de las drogas y obtener ganancias económicas de manera ilícita, lo cual ha generado muerte entre miembros de cárteles y entre ese fuego cruzado con armas largas han privado de la vida a niñas, niños, adolescentes y adultos, lo que ha propiciado un clima de violencia generalizada en algunas zonas del país y de inseguridad pública al grado de que miles de personas se han desplazado internamente, dejando sus hogares o lugares de residencia y siendo afectados con ello en sus derechos humanos, tales como en el trabajo, educación, propiedad, alimento, agua, etc.

*International Displacement Monitoring Centre (IDMC)*, en su Resumen Global 2015 sobre personas desplazadas internamente por conflictos y violencia, basado en información y análisis reunidos entre enero y diciembre de 2014 en 60 países y territorios de todo el mundo, refiere en cuanto a las Américas las cifras y causas de desplazamiento: respecto de México, por lo menos 281,400 fueron desplazadas internamente, cuyas causas fueron la violencia criminal en su mayor parte relacionada al tráfico de drogas y actividad de pandillas.<sup>77</sup>

77 Cfr. Uribe Benítez, Oscar, *La Sentencia Ilustrada de la Suprema Corte de Justicia sobre los Derechos Correlativos al Autoconsumo de Marihuana*, Flores Editor, México, 2016, pp. 12-14.

Carlos Montemayor menciona que con el tema de seguridad nacional y movimientos guerrilleros es factible realizar un paralelismo con el comportamiento del Estado ante mexicano ante procesos del crimen organizado, en el sentido de que desde 2007 comenzó un gran despliegue militar en muchas zonas rurales y urbanas del país en una lucha aparentemente a fondo contra el narcotráfico en los Estados de Guerrero, Sinaloa, Durango, Chihuahua, etc., pero en Guerrero y Chihuahua el Ejército mostró un comportamiento igual al de la guerra sucia de los años setenta en perjuicio de la población civil, es decir, el terror, la tortura, las desapariciones forzadas de personas, se convirtieron en rasgos característicos de una búsqueda de información que los servicios de inteligencia no podían obtener por otras vías.<sup>78</sup>

En ese mismo siglo XX, dicho sea de paso, en diversas leyes se facultó a las fuerzas armadas para participar en la seguridad pública, como es la que llevaba por denominación Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de diciembre de 1995, la cual fue impugnada mediante acción de inconstitucionalidad registrada con el número 1/96, cuya resolución de 6 de marzo de 1996 aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró constitucionales las fracciones III y IV del artículo 12 de dicha Ley, en las que se incluía a las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina, respectivamente, como integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Derivado de la sentencia emitida en la referida acción de inconstitucionalidad se aprobaron seis tesis aisladas que fueron elevadas a la categoría de jurisprudencias por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: 34/2000, 35/2000, 36/2000, 37/2000, 38/000 y 39/2000. Las fracciones III y IV fueron reproducidas en el artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en vigor, que abrogó la Ley citada en el párrafo que antecede.<sup>79</sup>

*La Seguridad Interior en el Siglo XXI.* La distinción entre seguridad interior y defensa exterior persiste en nuestra Constitución en el artículo 89, fracción VI, aunque en el Código Penal Federal se engloban con el rubro de Delitos contra la Seguridad de la Nación. En el presente siglo, la Seguridad Interior se vuelve a asentar en el trípode: Emergencia, Delitos y Autoridad Militar.

78 Montemayor, Carlos, *Op. Cit.*, pp. 42 y 43.

79 Uribe Benítez, Oscar, *Casos de Éxito en el Combate a la Delincuencia Organizada (Italia y Colombia), El Fuero Militar en México*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Revista Serie Amarilla, agosto de 2010, pp. 99-102.

Estado de Emergencia (Suspensión de Derechos Humanos y sus Garantías). Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos el artículo 1° en el que se reconocen los derechos humanos y sus garantías previstos en la misma Constitución y en los tratados internacionales de los que nuestro país es parte; y el artículo 29, relativo a la suspensión y restricción de los derechos humanos y garantías de los mismos, para cumplir con los estándares internacionales derivados de los compromisos internacionales.

En otras palabras, en el presente siglo persistió el establecimiento del Estado de Emergencia, conocido como suspensión de derechos humanos y sus garantías o Estado de Excepción.

El artículo 29 constitucional se reformó en los términos siguientes:

**Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Luigi Ferrajoli, ilustre jurista italiano defensor del garantismo penal, pregunta ¿Cuándo el Estado de Necesidad o de Emergencia justifica la ruptura de las reglas del Estado de Derecho?; responde que las consideraciones más consecuentes en la filosofía jurídica y política, son las de hace tres siglos de Hobbes, quien afirma que hay un solo caso, el Estado de Guerra, ya sea externo o interno: infligir un daño cualquiera a un individuo inocente que no es un súbdito, si ello se hace para beneficio del Estado y sin violación de ningún convenio previo, no es un quebrantamiento de la ley de naturaleza; y puesto que la rebelión constituye un regreso a la condición de guerra, cualquiera que atenta contra la seguridad o la supervivencia del Estado no es un delincuente sino un enemigo, y contra él no valen las reglas del derecho sino las de la fuerza.

Al respecto Ferrajoli sostiene que en un Estado Democrático y de Derecho la guerra interna no es nunca justificable por la existencia de cualquier amenaza para la seguridad del gobierno o de las formas de poder establecidas, sino sólo por un peligro para la supervivencia del Estado y de sus leyes fundamentales no afrontable de otro modo.<sup>80</sup>

Delitos relacionados con el Estado de Emergencia. Para activar el derecho penal del Estado de Excepción, es menester que se actualicen los presupuestos que lo justifican en nuestra Constitución: la invasión; perturbación grave de la paz pública; y cualquier otro en el que la sociedad esté en grave peligro o conflicto, según el artículo 29 constitucional.

Respecto de la invasión, se relacionan los delitos contra la seguridad de la nación: traición a la patria, hipótesis prevista en el artículo 123, fracción VI, 124, fracciones II y III, y 125; y el de espionaje, previsto en el artículo 127, párrafo primero, del Código Penal Federal.

---

80 Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón Teoría del garantismo penal*, Traductora Rocío Cantarero Bandrés, España, editorial Trotta, 2004, pp. 828 y 829.



En cuanto a la perturbación grave de la paz pública, el Código Penal Federal no tiene sistematizado delitos contra la paz pública; sin embargo, después de un análisis, considerando la pena establecida, los delitos que atentan contra la paz pública, pero que no son graves, son, entre otros, el de sedición, motín, violación de inmunidad y neutralidad y el de discriminación.

Los delitos graves que perturban la paz pública, son, entre otros, el de asociación delictuosa, intervención de comunicaciones privadas sin orden judicial y el de esterilidad provocada.

Los delitos graves que **perturban gravemente la paz pública**, cuya sanción de acuerdo al término medio aritmético rebasa los cinco años de prisión, pero además por una parte afectan potencialmente la vida de un número indefinido de personas en un municipio, en la Ciudad de México, en uno o varios Estados de la Federación; y por otra parte, ponen en riesgo la pérdida del poder de las autoridades y del funcionamiento de las instituciones gubernamentales locales, estatales o federales. Ejemplo de estos delitos, entre otros, son:

- Traición a la patria (pena de 5 a 40 años de prisión);
- Espionaje (pena de 5 a 20 años de prisión);
- Rebelión (pena de 2 a 20 años de prisión);
- Terrorismo (pena de 15 a 40 años de prisión);
- Financiamiento al terrorismo (pena de 15 a 40 años de prisión);
- Sabotaje (pena de 2 a 20 años de prisión);
- Ataques a las vías de comunicación con explosivos (pena de 15 a 20 años de prisión);
- Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo (pena de 20 a 30 años de prisión);
- Delito contra la salud, en su modalidad de producción, tenencia, tráfico, proselitismo de narcóticos (pena mayor de estos delitos de 10 a 25 años de prisión).
- Secuestro, cuando la víctima es privada de la vida por sus autores o partícipes (pena de 80 a 140 años de prisión);
- Homicidio simple (pena de 12 a 24 años de prisión);

- Homicidio calificado (pena de 30 a 60 años de prisión);
- Femicidio (pena de 40 a 60 años de prisión);
- Delincuencia organizada (20 a 40 años de prisión, al miembro de la delincuencia organizada que tenga funciones de administración, dirección o supervisión, en delitos contra la salud, operaciones con recursos de procedencia ilícita, secuestro y robo de hidrocarburos; 10 a 20 años, al miembro de la delincuencia organizada, que no tenga las anteriores funciones, por ejemplo), en relación con los anteriores delitos enlistados.

A continuación mencionaremos algunos ejemplos. El Delito de Traición a la Patria, en su fracción V, del artículo 123, del Código Penal Federal, prevé la hipótesis de que un mexicano reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero.

En esta hipótesis podría encuadrarse, en el contexto de la operación conocida como rápido y furioso emprendida por la Agencia de Control de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) de los Estados Unidos de América, el hecho de que los cárteles mexicanos compraron armas de fuego con la ayuda del gobierno de los Estados Unidos de América, quien las dejó pasar a territorio mexicano, destinadas a hacer la guerra a otros cárteles mexicanos y a la policía, al ejército, marina y armada de México, para tener el control de la droga, territorios y de políticos que les permitieran desarrollar sus demás actividades criminales, para lo cual los cárteles mexicanos reclutaron gente para realizar esa guerra interna.

El delito de rebelión, según el artículo 132, fracción I, del Código Penal Federal, se puede cometer por quienes no siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de las armas traten de abolir o reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta hipótesis también se podría encuadrar el crimen organizado cuyos integrantes con armas ha ejercido violencia en casi todo el territorio nacional para cobrar derecho de piso y se deje de pagar impuestos; financiar en campañas electorales y poner en cargos a candidatos que les permitirán operar, omitir reglas jurídicas para la adjudicación de bienes y servicios para lavar dinero; realizar ejecuciones extrajudiciales, etc. Las decisiones de los cárteles en la política, economía, finanzas y sociedad no tienen ningún respaldo constitucional, ni legal, al operar como si no estuviera vigente la Constitución, lo cual es una forma de abolir la Constitución.

El artículo 139, fracción I, del Código Penal Federal, prevé como una hipótesis de terrorismo, el utilizar armas de fuego, en contra de bienes y servicios, públi-

cos o privados, o en contra de la integridad física, emocional, o la vida de personas que produzca alarma, temor o terror en la población, en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a éste para que tome una determinación. También en esta hipótesis podría encuadrar las ejecuciones extrajudiciales, en formas de decapitación, descuartizamientos, disoluciones con químicos de cuerpos, exposición de cabezas y cadáveres en vías públicas, daños a oficinas públicas de la policía y de las procuradurías locales, así como de las federales, para obligarlas a que no cumplan con sus funciones constitucionales y legales; incendio a negocios de particulares para obligarlos a que entreguen sumas de dinero de manera periódica, para permitir ejercer la libertad de comercio, etc.

Referente a cualquier otro caso en el que la Sociedad esté en Grave Peligro o Conflicto. Este presupuesto lo entendemos en el sentido de que fenómenos naturales pueden poner en grave riesgo a la sociedad, como terremotos, lluvias torrenciales que inunden ciudades, contaminación del medio ambiente, pandemias, etc., que pueden provocar pérdidas de vidas y lesiones a la integridad física de las personas, así como daños a las propiedades; es decir, puede ser que la sociedad esté en grave peligro sin la intervención del ser humano y por ello no hay delitos que se relacionen con esos desastres naturales, a menos que aprovechándose de éstos el hombre intervenga para sustraer cosas ajenas.

Respecto al otro presupuesto de que la sociedad esté en grave conflicto, puede ser provocado por factores religiosos, ideológicos, racistas, etc., que pueden desembocar en la comisión de delitos, tales como el homicidio, lesiones, discriminación, así como delitos contra la seguridad de la nación.

### Ley de Seguridad Interior

(Estado de Emergencia con intervención de las Fuerzas Armadas pero sin Suspensión de Derechos Humanos y sus Garantías). En el Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 2017, fue publicada la Ley de Seguridad Interior.

En su artículo 2 refiere que la Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines,

respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley.

Dicha Ley involucra en las acciones de seguridad interior a las fuerzas armadas, que están orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior (Art. 4, fracción I). Las amenazas y riesgos a la seguridad interior están definidas en dicha Ley (Art. 4, fracciones II y III).

Las Fuerzas Armadas incluyen al Ejército, Armada y Fuerza Aérea (Art. 4, fracción V).

Existe un procedimiento para la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior (Arts. 11 a 16), pero las fuerzas armadas en el ámbito de su competencia implementarán, sin necesidad de dicha Declaratoria políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional (Art. 6).

Las fuerzas armadas solamente intervendrán mediante la emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para reducir o contener las amenazas de que se trate, mediante el procedimiento previsto en el artículo 20 de dicha Ley.

En la aplicación de esta Ley se deben respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y sus garantías conforme a lo dispuesto en la Constitución, los Tratados Internacionales y protocolos emitidos por las autoridades correspondientes (Art. 7).

Asimismo, en el ejercicio de las atribuciones de seguridad interior, se observarán los principios previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional, así como los de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza, según el artículo 3 de la Ley en comento.

El uso de la fuerza legítima está definida como la utilización racional y proporcional de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las Fuerzas Federales, y, en su caso, las Fuerzas Armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución, de acuerdo al artículo 4, fracción X.

Cuando las fuerzas armadas se percaten de la comisión de un delito, en la realización de las acciones de seguridad interior, de inmediato lo harán del cono-

cimiento del Ministerio Público o de la policía por el medio más expedito para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones, limitándose a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como a poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía, según su artículo 27.

La Ley en comento, en términos generales, establece estructuralmente un sistema similar al del Estado de Emergencia o Estado de Excepción, sin suspensión de derechos humanos y sus garantías, pero con intervención de las fuerzas armadas, por los elementos siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 29. Estado de Excepción	Ley de Seguridad Interior Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior
<b>Semejanzas</b>	
<b>1. Presupuestos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invasión;</li> <li>• Perturbación grave de la paz pública; o</li> <li>• Cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amenazas a la seguridad interior, las cuales comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla o se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas o municipios en la preservación de la seguridad nacional.</li> </ul>
<b>2. Reglas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridad legitimada para restringir o suspender derechos humanos y sus garantías: solamente el Presidente de la República.</li> <li>• Autoridad que aprueba la restricción o Suspensión: el Congreso de la Unión y en su receso la Comisión Permanente.</li> <li>• Lugar de restricción o suspensión: todo el país o en lugar determinado.</li> <li>• Temporalidad de la restricción o suspensión: por tiempo limitado.</li> <li>• Vigencia de la restricción o suspensión: hasta que se concluya el plazo establecido o cuando el Congreso decreta la terminación o revocación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridad legitimada para emitir la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior: solamente el Presidente de la República.</li> <li>• Autoridad que considera la determinación de la Declaratoria: Consejo de Seguridad Nacional.</li> <li>• Lugar para las acciones de seguridad interior: territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país.</li> <li>• Temporalidad de la Declaratoria: Temporal.</li> <li>• Vigencia de la intervención de la Federación: no puede exceder de un año, cesa la intervención y las Acciones de Seguridad Interior.</li> </ul>

### 3. Principios

Proporcionalidad entre la restricción, o suspensión y el peligro al que se va a enfrentar; de legalidad; racionalidad; proclamación; publicidad y no discriminación

Principios previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional, así como los de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.

En conclusión, podríamos decir que La Ley de Seguridad Interior establece un procedimiento para declarar un Estado de Emergencia o Estado de Excepción sin suspensión de derechos humanos y sus garantías, pero con la intervención de las Fuerzas Armadas, denominado Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior.

En otras palabras, actualmente la Seguridad Interior se asienta nuevamente en el trípode: *Estado de Emergencia*, pero sin suspensión de derechos humanos y sus garantías; *Delitos*; y *Militares*. Mejor dicho, la Ley de Seguridad Interior establece un Estado de Emergencia mediante las instituciones de Estado de Guerra y Estado de Sitio, según la amplitud de la participación de las fuerzas armadas; es decir, en entidades federativas o municipios, respectivamente, lo que plantea un problema de inconstitucionalidad al no estar previsto en la Constitución las instituciones de emergencia del Estado de Guerra y del Estado de Sitio.

La Ley de Seguridad Interior fue impugnada mediante diversas acciones de inconstitucionalidad, las cuales están pendientes de resolución por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registradas bajo los números de expedientes 6/2018, 8/2018, 9/2018, 10/2018, 11/2018 y 16/2018.<sup>81</sup>

¿Seguridad Interior vs Seguridad Humana? Edgardo Buscaglia, experto en el tema de delincuencia organizada transnacional, después de haber analizado este fenómeno en 109 países, sostiene la tesis de que en la mayoría de las transiciones políticas hay vacíos de poder en los Estados y graves fallas regulatorias, los cuales constituyen el factor primordial para explicar el deterioro de la seguridad en sentido general. Por lo que toda transición política debe ser concluida lo antes posible con nuevas instituciones de control judicial, de control patrimonial, de control de corrupción y de control social o preventivo que gocen de acuerdos políticos que abarquen y estén fundamentados en el apoyo popular. La delincuencia organizada, sea regional, nacional o transnacional, siempre está conformada por tres dimensiones: operativa armada, política de protección y empresarial, por lo que por esta complicidad, es necesario que México se con-

81 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad (Consultada el 29 de agosto de 2018), disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/pleno/seccion-tramite-controversias>

venza de que los problemas en materia de seguridad, necesitan abordarse más allá de la perspectiva policial, judicial y militar.<sup>82</sup>

Buscaglia refiere que la expresión de seguridad humana se empezó a utilizar desde 1990 en el *Human Development Report 1994* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que se revalora la importancia de los derechos humanos en el desarrollo de los individuos; la inseguridad humana la representan las barreras de Estado o aquellas creadas por actores no estatales que impiden el ejercicio de 58 derechos humanos; o sea, que el ejercicio de estos 58 derechos humanos permiten el ejercicio de la seguridad humana. La corrupción judicial, los oligopolios y los monopolios privados que bloquean servicios básicos para el desarrollo humano son factores de inseguridad humana, ya que limitan el acceso al bien o al servicio.<sup>83</sup>

Según el precitado Informe de Desarrollo Humano de 1994, la seguridad humana tiene cuatro características esenciales: es una preocupación universal; sus componentes son interdependientes; es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior; y la seguridad humana está centrada en el ser humano. Según el PNUD la seguridad humana puede dividirse en siete categorías: seguridad económica; seguridad alimentaria; seguridad en materia de salud; seguridad ambiental; seguridad personal; seguridad de la comunidad; y seguridad política.<sup>84</sup>

Buscaglia advierte que el foco de interés de la seguridad humana es el individuo y su comunidad, en contraste con la seguridad nacional, en la que el foco de interés es la integridad y estabilidad del Estado. La seguridad nacional no lleva necesariamente a una mayor seguridad humana, pero si la seguridad nacional va acompañada del Estado de derecho, la ecuación cambia.<sup>85</sup> En cuanto a la política de despenalización del consumo de cualquier tipo de droga en México y en Estados Unidos para que la delincuencia organizada pierda poder, estima Buscaglia que no es suficiente, ya que también es necesario que los Estados miembros de la ONU reformen las actuales convenciones prohibicionistas y cubran los vacíos regulatorios en la producción y distribución de drogas psicoactivas, para generar así un mercado adecuadamente regulado.<sup>86</sup>

82 Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de Poder en México*, Debate, México, 2013, pp. 13-15.

83 *Ibidem*, p. 15.

84 *Ibidem*, pp. 15 y 16.

85 *Ibidem*, pp. 16 y 17.

86 *Ibidem*, p. 36.

Se recomienda la lectura de los diversos controles referidos por Buscaglia en su citada obra, ya que algunos están paralizados en el Poder Legislativo mexicano y otros no están establecidos.

## Conclusiones

1. Los Estados Unidos de América en el siglo XIX cayeron en la tentación de utilizar las fuerzas armadas para el cumplimiento de las leyes internas, pero lo corrigieron con la Ley *Posse Comitatus*, con la cual se prohibió utilizar a las fuerzas armadas para la seguridad interior, salvo en las seis excepciones que hemos mencionado.
2. México desde su inicio como nación independiente en el siglo XIX, utilizó el Estado de Emergencia (Estado de Guerra, Estado de Sitio y actualmente Suspensión de Derechos Humanos y sus Garantías) para salvaguardar la seguridad interior, criminalizó las conductas en contra de ésta y facultó a la milicia para enjuiciarlas.
3. La Seguridad Nacional para los Estados Unidos de América es un tema que se activa desde el exterior; en cambio, la seguridad interior es un tema que se activa en su interior. En la seguridad nacional, actúa la milicia y otras agencias del gobierno; en la seguridad interior, actúan solamente las agencias policíacas, pero pueden ser asistidas por las fuerzas armadas.
4. La Seguridad Nacional en México se activa tanto desde el exterior como del interior, con la participación de las fuerzas armadas.
5. En los Estados Unidos de América el tráfico ilícito de drogas es un tema de seguridad nacional.
6. En México los Delitos contra la Salud (narcotráfico) y el de delincuencia organizada, no están incluidos en el Código Penal Federal como delitos contra la Seguridad de la Nación, de lo que se desprende que no es un tema de seguridad nacional. Sin embargo, la Ley de Seguridad Nacional en su artículo 5, fracciones III y V, prevé como amenazas a la seguridad nacional los actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; y los actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada, respectivamente; lo que implica que la delincuencia organizada es un tema



- de seguridad nacional; al grado de que se faculta al ejército y marina para realizar operaciones en contra de la delincuencia organizada.
7. Las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América, en la asistencia que brindan a las agencias civiles policiacas, no tienen facultades para detener y realizar cateos.
  8. Las fuerzas armadas de México si están facultadas para detener y asegurar objetos y preservar el lugar de los hechos en que se cometió un delito, por dos razones:

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión número 3463/2012 que conoció y resolvió por unanimidad de votos el 22 de enero de 2014, cuyo ministro ponente lo fue José Ramón Cossío Díaz, incorporó al sistema de justicia penal acusatorio mexicano la doctrina Terry, también conocida como doctrina *Stop and Frisk*, en la que la sospecha razonable (*reasonable suspicion*) fue erigida en un estándar en la década de 1960 por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, que **permite a la policía** detener y cachear a las personas; en México, en dicho amparo directo en revisión que generó la tesis aislada número 1ª.XXVI/2016 (10ª), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de 19 de febrero de 2016, al desarrollar el concepto de control provisional preventivo incorporó la sospecha razonable. En ese amparo directo en revisión se hizo valer como concepto de violación la falta de facultades del Ejército Mexicano para realizar labores de seguridad pública, detener y asegurar cocaína a una persona, sin existir motivo legal alguno para ello, dado que únicamente había denuncia verbal ante miembros del Ejército mexicano. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró constitucional la actuación, **detención y el aseguramiento de cocaína por parte del Ejército Mexicano.**<sup>87</sup>

La segunda razón, es porque en la Ley de Seguridad Interior en su artículo 27 se faculta a las fuerzas armadas, al percatarse de la comisión de un delito, para preservar el lugar de los hechos y poner a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos; es decir, están facultadas para detener y preservar el lugar de los hechos, que son funciones propias de la policía de investigación.

El marco jurídico de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América respecto del narcotráfico como tema de seguridad nacional no influyó para replicarlo en el marco jurídico mexicano de los siglos XIX, XX y XXI.

87 Uribe Benítez, Oscar, *Incorporación de la Sospecha Razonable al Sistema de Justicia Penal Acusatorio Mexicano*, México, Flores Editor, 2017, *passim*.

La Ley de Seguridad Interior es un ordenamiento en parte que obedece a la incapacidad de las policías, federal, estatal y municipal, para salvaguardar la seguridad interior, ya que se involucra a las fuerzas armadas para suplir esa incapacidad en contra de la delincuencia organizada en su gama de actividades delictivas.

En términos del artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad y obligación del Presidente de la República, preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

En la Ley de Seguridad Interior no se menciona que la delincuencia organizada y sus actividades delictivas sean temas de la seguridad interior.

La Ley de Seguridad Interior establece estructuralmente un sistema similar al del Estado de Emergencia o Estado de Excepción, sin suspensión de derechos humanos y sus garantías, pero con intervención de las fuerzas armadas. Es decir, prevé, sin mencionarlo, las instituciones de Estado de Guerra y Estado de Sitio sin suspensión de derechos y garantías, según la amplitud de la participación de las fuerzas armadas; es decir, en entidades federativas o municipios, respectivamente, lo que plantea un problema de inconstitucionalidad al no estar previsto en la Constitución las instituciones de emergencia del Estado de Guerra y del Estado de Sitio.

La doctrina militar *Low Intensity Conflict* estadounidense, ha penetrado en América Central y Sudamérica, en la seguridad interior, mediante políticas antirrevolucionarias y contra el tráfico ilícito de drogas.

## Fuentes de Información

### Bibliografía

- Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de Poder en México*, Debate, México, 2013.
- Duhamel, Anne, *L' évolution de la théorie du conflit de faible intensité: continuité ou rupture? Le cas du Honduras*, febrero de 2001, pp. 1, 10 (nota a pie de página 30) y 13, Université du Québec á Montréal (UQAM), Institut d' études Internationales de Montréal (IEIM), disponible en: <http://www.ieim.uqam.ca>
- Enciso, Froylán, Los Fracayos del Chantaje. Régimen de Prohibición de Drogas y Narcotráfico, en *Los Grandes Problemas de México*, Tomo XV, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2010.
- Espino Bucio, Manuel, nota periodística publicada el 20 de noviembre de 2017 en el periódico El Universal, bajo el Título *Urge Marco Jurídico para Fuerzas Armadas: Cien fuegos*.

- Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón Teoría del garantismo penal*, Traductora Rocío Cantarero Bandrés, España, editorial Trotta, 2004.
- Montemayor, Carlos, Los Movimientos Guerrilleros y los Servicios de Inteligencia (Notas Reiteradas y Nuevas Conclusiones), en *Los grandes problemas de México*, Tomo XV *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2010.
- Palacios, Marco, y Serrano, Mónica, Colombia y México: Las Violencias del Narcotráfico, en *Los Grandes Problemas de México*, Tomo XV, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Colegio de México, México, 2012.
- Uribe Benítez, Oscar, *La Convención de Palermo*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Revista Serie Azul Temas Internacionales, México, 2010.
- Uribe Benítez, Oscar, Casos de Éxito en el Combate a la Delincuencia Organizada (Italia y Colombia), *El Fuero Militar en México*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Revista Serie Amarilla, agosto de 2010.
- Uribe Benítez, Oscar, *La Sentencia Ilustrada de la Suprema Corte de Justicia sobre los Derechos Correlativos al Autoconsumo de Marihuana*, Flores Editor, México, 2016.
- Uribe Benítez, Oscar, *Incorporación de la Sospecha Razonable al Sistema de Justicia Penal Acusatorio Mexicano*, México, Flores Editor, 2017.
- Withers, George, Santos, Lucila e Isacson, Adam, de Washington Office on Latin American (WOLA), Informe *Predica lo que practicas: La separación de roles entre militares y policías en las Américas*, Noviembre de 2010, disponible en: <https://www.wola.org/>

## Legislación

- Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo VIII, México: Imprenta del comercio, a cargo de Dublán y Lozano, hijos, 1877.
- Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo IX, México: Imprenta del comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo), 1878.
- Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo XI, México: Imprenta del comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (hijo), 1879.

## Decretos

- Colección de los Decretos y Órdenes Generales expedidos por las Cortes Ordinarias de los años de 1820 y 1821, Tomo VII, Disponible en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/coleccionDeDecretosDeCortesT07.pdf>.

## Diarios

Diario Oficial de la Federación

## Páginas web

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx>

Congress.gov, Constitution of United States, disponible en: <https://congress.gov>

Cornell Law School, Legal Information Institute [LII], disponible en: <https://www.law.cornell.edu>

NATIONAL ARCHIVES CATALOG, disponible en: <https://catalog.archives.gov>

Pentagon Digital Library, disponible en: [www.whs.mil/library](http://www.whs.mil/library)

Periódico La Razón Online, disponible en: <https://www.razon.com.mx/ejercito-no-pidio-ley-de-seguridad-interior-pidio-marco-legal-cienfuegos/>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/pleno/seccion-tramite-controversias>

U.S. Central Command, disponible en: <http://www.centcom.mil>

U.S. Cyber Command, disponible en: <https://www.cybercom.mil>

U.S. House of Representative Office of the Law Revision Counsel, United States Code, disponible en: <http://uscode.house.gov>

U.S. Northern Command, disponible en: <http://www.northcom.mil/About-USNORTHCOM>

U.S. Southern Command, disponible en: <http://www.southcom.mil>

# Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México

**Jesús Ruiz Munilla\***

---



El pasado 17 de septiembre de 2018 entró en vigor, en términos generales, la primera Constitución Política de la Ciudad de México, promulgada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017, al cumplirse el Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Este cuerpo normativo constitucional representa una verdadera innovación tanto política como jurídica para la Ciudad de México, en muchos aspectos, de entre los cuales, en la presente investigación nos avocaremos sólo al tema de la organización municipal de la Ciudad de México.

---

\* Investigador "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Así mismo, el pasado 1° de octubre comenzaron a funcionar en las antiguas delegaciones políticas, las *Alcaldías*, lo cual viene a ser un cambio de enorme trascendencia en la vida de la Ciudad de México.

Consideramos este tema de mucha importancia, toda vez que históricamente, la figura político-administrativa del *Municipio Libre* ha sido la base y sustento de toda forma de organización política de nuestro país, siendo la capital de la República, sede de los poderes federales, la Ciudad de México, hasta hace poco llamada Distrito Federal, irónicamente despojada de tal forma de organización, aunque en el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 presentado en 1916 por don Venustiano Carranza propuso la elección directa de Ayuntamientos en el Distrito Federal.

Ante tal situación, consideramos que el estudio debe centrarse en otorgar plenitud de derechos políticos a los habitantes de la Ciudad de México así como en la representación de las minorías en cuerpos edilicios que no reduzcan las opciones de los ciudadanos.

Es decir, el análisis sobre la reforma al sistema de gobierno de la Capital de la República debe abarcar los siguientes aspectos:

1. Lugar de residencia de los Poderes Federales.
2. Derechos políticos de los habitantes de la Ciudad.
3. El régimen de coexistencia entre poderes federales y los poderes locales.

Por lo anterior, en la presente investigación, en un primer apartado, reseñaremos el origen de la figura del Municipio en México, para enseguida continuar con una cronología histórica de la Ciudad de México en sus diversas formas jurídico-políticas, hasta llegar a la más reciente reforma constitucional que vino a modificar todo el sistema de organización administrativa de la ciudad capital. En un cuarto apartado, estudiaremos la propuesta original de proyecto de Constitución en lo referente a nuestro tema de estudio, enviado por el Jefe de Gobierno, doctor Miguel Ángel Mancera, al Congreso Constituyente de la Ciudad de México, así como los debates parlamentarios respecto a la figura de las *Alcaldías*, para entender cómo se llegó a la redacción final del texto constitucional. En un quinto apartado, estudiaremos la organización de las *Alcaldías* de la Ciudad de México.

Por último, formularemos conclusiones que permitirán perfeccionar la figura de las así llamadas *Alcaldías* en la Ciudad de México.

## Origen del Municipio en México<sup>1</sup>

Aunque ya desde la época prehispánica en las tierras del Anáhuac existían algunas figuras de organización social y territorial autosuficientes, como por ejemplo los *capullis*, para efectos de la presente investigación partiremos de la figura del Ayuntamiento traída de Europa e implantada en nuestro país por los conquistadores españoles.

En efecto, el primer ayuntamiento en tierras mexicanas fue fundado por el conquistador Hernán Cortés de Monroy y Pizarro Altamirano (1485-1547) en la Villa Rica de la Vera (verdadera) Cruz el 22 de abril de 1519, con la finalidad principal, generalmente aceptada por los historiadores, de crear una instancia que le dotara de facultades legales al margen de la dependencia que tenía del gobernador Diego Velázquez en Cuba.

De tal forma, primero se hacía una división con base en los señoríos ya existentes, para posteriormente organizar provincias de pueblos, los cuales tenían una *Alcaldía Mayor*, conformada por un *Cabildo* o *Concejo Municipal*.

Recordemos que en la España de los reyes católicos y sus sucesores, éstos se aconsejaban por las Cortes Generales, compuestas por los Alcaldes Mayores, los Alguaciles, los Jueces y los Regidores.

Al mismo tiempo que las Alcaldías Mayores de españoles, coexistieron los cabildos de indígenas o repúblicas de indios que se encargaban de recolectar el tributo, hacer las tareas agrícolas y cooperar con la evangelización.

Los cabildos españoles se encargaban de administrar la justicia y de realizar obras públicas.<sup>2</sup>

En 1786 se hizo la última división territorial de la colonia, creando las provincias internas de oriente y de occidente y 12 intendencias.

En este marco, es que surgen los primeros movimientos independentistas en nuestro país, como el de 1808 donde el síndico del Ayuntamiento de México, don Francisco Primo de Verdad y Ramos, junto con el Regidor Juan Francisco

---

1 Gran parte de la información de este apartado ha sido tomada de la obra del Doctor Carlos F. Quintana Roldán, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 6ª edición, 2002.

2 Documento titulado "Guía Técnica 1. Historia del Municipio Mexicano" publicado por el INAFED, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, visible en: [http://inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01\\_historia\\_del\\_municipio\\_mexicano.pdf](http://inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf)

Azcárate y Lezama, propuso al Virrey Iturrigaray un gobierno emanado del pueblo ante la invasión napoleónica a España y la detención del Rey de España, propuesta que le valió ser arrestado y posteriormente muerto.

En la Constitución Española de Cádiz de 1812 la organización de los municipios para la España peninsular y sus dominios de ultramar, fue la base de la organización territorial y poblacional.

El artículo 309 fijaba la integración de los ayuntamientos por el alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o prefecto.<sup>3</sup>

Por su parte, el art. 321 estableció las atribuciones de los ayuntamientos para administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primera, beneficencia, obras públicas y cárceles municipales.<sup>4</sup>

Con la llegada de la independencia nacional a través del Plan de Iguala, se conservó intacta la figura municipal.

Con el primer imperio encabezado por don Agustín de Iturbide, en 1822 emitió el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* que reguló, entre otras cosas, la elección de ayuntamientos para el siguiente año de 1823.<sup>5</sup>

Posteriormente, en 1824 llegó el régimen federalista, en cuya Constitución del 4 de octubre, dividiendo el territorio nacional en 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal, dejó en plena libertad a los estados para arreglar su régimen interior, regulando los municipios prácticamente con las mismas bases de la Constitución de Cádiz.

En las idas y vueltas de nuestra historia jurídica y política del siglo XIX, a los 12 años justos del federalismo, se instauró el régimen centralista, con las denominadas *Siete Leyes Constitucionales*, en las que los estados pasaron a ser departamentos, éstos se dividieron en distritos, y éstos a su vez, en partidos.

Bajo este régimen, se incorporó al Distrito Federal en el *Departamento de México*.

Esta situación duraría hasta el año de 1846, en el cual se reestableció al Distrito Federal y a sus ayuntamientos, que funcionaron hasta 1853, cuando bajo la dictadura del general Antonio López de Santa Anna, se dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en el *Distrito de México*.<sup>6</sup>

3 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, México, Porrúa, 23ª edición, 2002, pág. 95

4 Ídem, pág. 96.

5 Supra, 3.

6 Supra, 3.



Poco antes, el 2 de mayo de 1853, el Ministro del Interior, don Teodosio Lares, había publicado un Decreto de Santa Anna sobre la organización del ayuntamiento de México, que en su art. 1 decía:

Mientras se dá la ley que arregle la manera con que debe ser nombrado el ayuntamiento de México y se determine su organización, el cuerpo municipal, se compondrá de un presidente, de doce servidores y un síndico, cuyos nombramientos hará desde luego el gobierno del Distrito, con aprobación del supremo, en personas de reconocido patriotismo, honradez y aptitud.<sup>7</sup>

Ese mismo día se daba el *Decreto de ordenanza provisional del Ayuntamiento de México*.

Al caer la dictadura de Santa Anna debido a la Revolución de Ayutla, y con el ascenso al poder del grupo liberal, en la Constitución de 1857 se precisó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular.

En el artículo 72 se mencionaba que se elegirían popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 mencionaba que todo mexicano debía contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio.

De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

Por la importancia que reviste para la organización municipal del Distrito Federal, consideramos importante aportar mayores detalles acerca de la discusión, ya que el grupo más radical de liberales proponía eliminarlo, para integrarlo a una nueva entidad llamada *Estado del Valle*.

En el Proyecto de Constitución, los artículos 49 y 50, Sección Segunda: *De las partes integrantes de la federación y el territorio nacional*, decían lo siguiente:

Art. 49. Las partes integrantes de las que se compone la federación son: los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el del Valle de México, que se formará de los pueblos compren-

---

7 *Historia Jurídica del Distrito Federal*, Tomo I (1824-1917), Cámara de Diputados, Comisión del Distrito Federal, LX Legislatura, México, Octubre de 2008, pág. 173.

didados en los límites naturales de dicho valle, y los territorios de la Baja California, Colima, Isla del Carmen, Sierra Gorda, Tehuantepec y Tlaxcala.

Art. 50.-La extensión territorial de cada una de las partes expresadas en el artículo anterior es la que tenían en 17 de octubre de 1855, con excepción, respecto del Estado de México, de la alteración que resulta por la formación del Estado del Valle.

Durante las sesiones del Congreso Constituyente, el orden cronológico de las discusiones sobre el Distrito Federal fue el siguiente<sup>8</sup>:

10 de Octubre de 1856, se autorizó retirar los artículos 49, 50 y 51 del Proyecto, esperando el dictamen especial sobre división territorial de la Comisión de División Territorial.

26 de Noviembre de 1856, se dio primera lectura al dictamen de la Comisión de División Territorial.

9 de Diciembre de 1856, se leyó el dictamen de la Comisión de División Territorial y se aprobó discutir los artículos en particular.

10 de Diciembre de 1856: Continuó el debate del proyecto de división territorial, discutiéndose la erección del Estado del Valle de México y los límites del actual Distrito Federal, aprobándose la erección del Estado del Valle de México.

11 de Diciembre de 1856: Se discutió el artículo de división territorial que establece el Distrito Federal en Querétaro, y se declaró sin lugar a votar.

20 de Diciembre de 1856, se presentó adición al artículo que conservó los límites del Estado de México, exceptuando distritos que pasarán al Estado del Valle, y no se dispensaron los trámites, pasando desde luego a la Comisión.

23 de Enero de 1857, se presentó proposición para que en tanto residan los poderes federales en el Distrito Federal, éste eligiera a su Gobernador y a su diputación local, quedando de primera lectura.

De muchísima importancia es reseñar brevemente lo acontecido en la sesión permanente transcurrida del 28 al 31 de enero de 1857:

- La Comisión de Constitución presentó dictamen sobre facultades del Congreso de la Unión para arreglar el régimen político del Distrito y Territorios Federales, aprobándose el artículo propuesto.

---

8 Esta información fue obtenida de la obra de Francisco Zarco, *Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, consultado en la página de internet: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/cronica-del-congreso-extraordinario-constituyente-1856-1857/>.

## ■ Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México ■

- Se presentó proyecto de adición al artículo de la Constitución, ya aprobado, sobre erección del Estado del Valle, y fue rechazado.
- Se propuso que los poderes federales se trasladaran a Tlalpan, y negándose dispensa de trámites, al recogerse la votación para admitirla ya no hubo quórum.
- Se desechó el traslado de los poderes federales a Tlalpan.
- Se admitió a discusión proposición para que el Distrito Federal elija sus autoridades judiciales.
- La Comisión de Constitución presentó dictamen favorable para que al Distrito Federal le asignaran rentas el Congreso de la Unión y para que se eligieran en él las autoridades judiciales, discutiéndose y aprobándose el dictamen.

Finalmente, el texto de la Constitución de 1857, tal como fue aprobada y jurada, decía:

Art. 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.<sup>9</sup>

Art. 72. El congreso tiene facultad:

I a V ...

VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.<sup>10</sup>

Este último numeral fue reformado mediante decreto publicado el 31 de Octubre de 1901, atribuyéndole al Congreso la facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios.

Es decir, aunque la Constitución de 1857 estableció la formación del Estado del Valle de México, éste nunca llegó a formarse, por lo que la Ciudad de México mantuvo su lugar como capital y sede de los poderes federales y el ayuntamiento capitalino siguió ocupándose de la administración de la ciudad, pero condicionado a las autoridades superiores.

9 TENA RAMÍREZ, Op. Cit, pág. 614.

10 Ídem, págs. 617 y 618.

Acorde con lo anterior, el 4 de mayo de 1861 el Presidente don Benito Juárez expidió un Decreto sobre elecciones de ayuntamientos, jueces y otros funcionarios del Distrito Federal, cuyo art. 1 decía:

En la capital de la República se compondrá el ayuntamiento de veinte regidores y de dos procuradores de la ciudad.

Presidirá los cabildos el primero de los regidores nombrados: por su falta, el que siguiere en el orden de su numeración.<sup>11</sup>

El art. 2 decía:

En las poblaciones del Distrito cuyo censo fuere de cuatro mil habitantes, habrá ayuntamiento, compuesto de siete regidores y un procurador de los intereses comunes.

Presidirá los cabildos el primero de los regidores nombrados: por su falta, el que siguiere en el orden de su numeración.<sup>12</sup>

La elección sin embargo no era directa, sino que el art. 8 establecía que los ayuntamientos respectivos, y a falta de estos, la primera autoridad local, dividirían los municipios en porciones numeradas de 400 habitantes para que dieran un elector por cada una.

Esos electores se reunirían en fechas sucesivas para elegir regidores, procuradores y jueces de lo civil y de lo criminal, después para elegir al Gobernador del Distrito y al Presidente del Tribunal Superior, así como los magistrados del mismo.

Dos días después. Es decir, el 6 de mayo de 1861, el Presidente Juárez emitió otro decreto de división política del Distrito Federal, estableciendo la Municipalidad de México, así como el Partido de Guadalupe Hidalgo; el de Xochimilco; el de Tlalpam y el de Tacubaya (art. 1).<sup>13</sup>

El 5 de marzo de 1862 el General Anastasio Parrodi, Gobernador del Distrito Federal, emitió un Bando sobre la división política del Distrito Federal, por el cual el Partido de Guadalupe Hidalgo comprendía la municipalidad de Guadalupe Hidalgo; el Partido de Xochimilco comprendía las Municipalidades de Xochimilco, San Pedro Actopan, Milpa Alta y Hatahuacán; el Partido de Tlalpam comprendía las Municipalidades de San Ángel, Tlalpam, Coyoacan, Iztapalapam

11 *Historia Jurídica del Distrito Federal*, pág. 223.

12 *Ibidem*.

13 *Ídem*, pág. 235.

e Ixtacalco; y el Partido de Tacubaya comprendía las Municipalidades de Tacubaya, Tacuba, Santa Fe y Mixcoac.<sup>14</sup>

Con las leyes de amortización se afectó drásticamente a los municipios en su fuente de ingresos y por otro lado el sistema de prefectura políticas desplazó a los municipios, con estas dos medidas se fortalece la postura centralista del estado y se limita toda posibilidad de desarrollo de los municipios.

Ya en plena invasión extranjera, el Presidente Juárez emitió otro decreto sobre la renovación de ayuntamientos en el Distrito Federal, en donde ordenaba que se renovaran en el transcurso del mes de diciembre para instalarse el 1° de enero de 1863, mediante elección indirecta en primer grado, según el uso existente, y que en lo sucesivo se renovarían cada año.<sup>15</sup>

La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México.

Maximiliano a través de su *Estatuto Provisional*, designaba la soberanía en la persona del Emperador.

La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades.

Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos.

Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo.

El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial.

En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno de Juárez en la capital del país y con ello el régimen republicano.

Durante el gobierno del Gral. Porfirio Díaz (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana.

---

14 Ídem, pág. 237.

15 Ídem, pág. 243.

La centralización ahogó la vida municipal, los perfectos se convierten en jefes políticos de los ayuntamientos, acabando con la libertad municipal.

En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios.

En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

El 28 de julio de 1899 el Presidente Gral. Porfirio Díaz emitió un decreto sobre las municipalidades que forman el Distrito Federal, estableciendo las siguientes:

- Municipalidad de México
- Distrito de Guadalupe Hidalgo (Municipalidad de Guadalupe Hidalgo y de Azcapotzalco)
- Distrito de Tacubaya (Municipalidad de Tacuba, de Tacubaya, de Mixcoac, de Santa Fé y de Cuajimalpa).
- Distrito de Tlalpam: Municipalidades de Coyoacán, de Ixtapalapa, Ixtacalco, Tlalpam, y San Ángel.
- Distrito de Xochimilco: Municipalidades de Hastahuacán, Tlaltenco, Xochimilco, Tláhuac, Tulyehualco, Mixquic, Milpa Alta, San Pedro Atocpan y San Pablo Ostotopec.

En 1901 se reformó la fracción VI del art. 72 de la Constitución de 1857, para facultar al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado. En esa misma Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, se establecieron 13 municipalidades:

- México
- Guadalupe Hidalgo
- Azcapotzalco
- Tacuba
- Tacubaya

## ■ Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México ■

- Mixcoac
- Cuajimalpa
- San Ángel
- Coyoacán
- Tlalpam
- Xochimilco
- Milpa Alta
- Ixtapalapa

El art. 20 de esa ley decía que el gobernador del Distrito Federal sería nombrado y removido libremente por el Titular del Ejecutivo Federal.<sup>16</sup>

También el art. 69 establecía que en cada municipalidad habría un Ayuntamiento; el art. 70 decía que se compondrían de concejales electos popularmente en elección indirecta en primer grado y duraría en su cargo 4 años; el art. 72 disponía que el cargo de concejal era honorífico sin remuneración ni sueldo alguno; y el art. 82 establecía las atribuciones de los ayuntamientos.

La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos

La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917.

El *Programa* de Partido Liberal Mexicano<sup>17</sup>, del 1º de julio de 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; en los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal.

El *Plan de San Luis*<sup>18</sup> expresaba: la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna.

---

16 Ídem, pág. 299.

17 Visible en la página de internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>

18 Visible en la página de internet: [http://webpages.cegs.itesm.mx/servicios/hdem/rev\\_mex/plan\\_SL.htm](http://webpages.cegs.itesm.mx/servicios/hdem/rev_mex/plan_SL.htm)

En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban el principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

El *Plan de Ayala*<sup>19</sup> fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

En el *Plan de Guadalupe* sus adiciones del 12 de diciembre de 1914 dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios.

El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar como en esta constitución se habla del *Municipio Libre* como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes plasmadas en su artículo 115<sup>20</sup>:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.
- III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

En 1983 se dio una reforma muy importante al artículo 115 constitucional, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

- a) Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.

19 Visible en la página de internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH8.pdf>

20 TENA RAMÍREZ, Op. Cit., pág. 867



- b) Existencia de regidores de representación proporcional.
- c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.
- d) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.
- e) Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- g) Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
- h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.
- i) Determinación de los servicios públicos.

En 1989 se creó el *Centro Nacional de Desarrollo Municipal* con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales de 1983, que tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al artículo 115 constitucional.

En este momento existen 2,464 municipios cuya diversidad, complejidad, características y problemática, hacen de México un país con una riqueza cultural, económica y política que lo engrandecen.

## **Evolución jurídico-política de la Ciudad de México en la Constitución de 1917**

En cuanto a la capital de la República, el art. 44 dispuso: *El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.*<sup>21</sup>

Pero no se especificaba nada respecto a su forma de organización ni de gobierno, como sí sucedía con los Estados.

Por su parte, el art. 73, fracción VI, dentro de las facultades del Congreso, estableció:

.....  
21 Ídem, pág. 839.

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a.- El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a.- Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a.- El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4a.- Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso. En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados, se substituirán estos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.

A partir del año de 1923, los Magistrados y los Jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos, si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo.

5a.- El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.<sup>22</sup>

Aunque la Constitución de 1917 permitía la elección de autoridades municipales en el DF, el Gobernador era designado por el Presidente y el Ayuntamiento de la Ciudad de México (uno de 13) también. En 1928 se suprimió la figura de Gobernador y de Ayuntamientos precisamente con el argumento de que

22 Ídem, págs. 845-847.

desde 1824 nunca existió un municipio auténtico, sino una figura municipal cooptada por los Poderes de la Unión.

En 1928 se crean las Delegaciones Políticas, mismas que fueron reestructuradas en 1970, como órganos político-administrativos.

El art. 44 Constitucional fue reformado por decreto del 25 de octubre de 1993, para decir que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

También se reformó en esa misma fecha el art. 73, fracción VI para facultar al Congreso de la Unión a expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Del mismo modo, también se reformó el art. 122 para dotar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con facultades legislativas en algunas ramas.

Por decreto del 22 de agosto de 1996 se reformó el art. 122 para crear la figura del *Jefe de Gobierno* del Distrito Federal, electo por voto universal, libre, directo y secreto.

Otro aporte de esta reforma fue ampliar la competencia de la Asamblea Legislativa otorgándole mayores facultades legislativas.

Dentro de la Base Tercera de este artículo reformado, se denominaba a las delegaciones políticas como órganos político-administrativos, y se ordenaba que los titulares de los mismos serían elegidos en votación popular cada 3 años, disposición que empezó a funcionar a partir del año 2000.

Por decreto del 13 de noviembre de 2007 se otorgó a la ALDF la facultad para legislar en materia electoral local.

Por decreto del 7 de mayo de 2008 se creó el ente superior de fiscalización, adscrito a la ALDF.

Por reforma del 24 de agosto de 2009 se le confirieron a la ALDF facultades para aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Por reforma del 9 de agosto de 2012 se facultó a la ALDF para legislar en materia de iniciativa ciudadana de leyes.

Por decreto del 7 de febrero de 2014 se concedió a la ALDF facultades para legislar en materia del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados del Distrito Federal, así como en materia de organización y administración de archivos; y también para pre-

sentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

Por decreto del 27 de mayo de 2015 se confirió a la ALDF facultades para expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Y después de todo lo anterior, llegamos a la gran reforma del 29 de enero de 2016.

## Reforma política de la Ciudad de México de 2016

El 29 de enero de 2016 se publicó en el DOF un decreto de reforma constitucional, que en lo concerniente al Distrito Federal, estableció lo siguiente:

- Determinar que la Ciudad de México continuará siendo Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión.
- Suprimir la atribución del Senado de la República para designar al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, en caso de remoción.
- Facultar al Poder Ejecutivo de la Ciudad de México para otorgar indulto a los reos sentenciados por delitos del orden común en la propia Ciudad.

En cuanto al régimen político y de gobierno de la Ciudad de México, estableció:

- Que es una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y su organización política administrativa, habiendo la posibilidad de darse su propia constitución política.
- Que su régimen interior, adoptará la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico.
- Que el Poder Legislativo se depositará en un órgano colegiado en los términos que establezca su constitución política, cuyos integrantes serán electos y reelectos en los términos homólogos a los previstos en las legislaturas locales.

Facultó al Congreso local (anterior Asamblea Legislativa), para, entre otras cosas:

- Revisar la Constitución Política de la Ciudad de México.
- Revisar la cuenta pública.
- Aprobar el presupuesto de egresos.
- Establecer contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.
- Atribuir al jefe de gobierno de la Ciudad de México, la titularidad del Poder Ejecutivo Local, que será electo en votación universal, libre, secreta y directa por un periodo no mayor de seis años, y cuyas facultades quedarán establecidas en la Constitución.
- Determinar que el Poder Judicial se depositará en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los Juzgados y Tribunales que establezca la Constitución local.
- Establecer las características generales de la administración pública.
- Establecer el principio de la división territorial para su organización político administrativa, se integrarán por un alcalde y un concejo de entre diez y quince miembros (Alcaldías).
- Otorgar a los concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, el cual se enviará al Jefe de Gobierno para que lo integre al proyecto de presupuesto que remitirá a la Asamblea.
- Precisar que tendrá los organismos constitucionales autónomos que prevé la CPEUM para las entidades federativas.
- Disponer que en la Constitución se adoptarán las previsiones para garantizar el desempeño de las funciones de procuración de justicia con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.
- Establecer que la dirección de las instituciones de seguridad pública corresponden al jefe de gobierno.
- Disponer que los resultados del ejercicio de los recursos en los tres niveles de gobierno serán evaluados por el CONEVAL.

Por su parte, en los artículos transitorios de dicho decreto de reformas, se ordenó:

- Continuarán aplicándose los ordenamientos vigentes, en tanto se expidan los preceptos que los sustituirán con esta reforma constitucional.
- Las normas sobre la elección de poderes locales y alcaldías se aplicará a partir de la elección constitucional de 2018.
- Los diputados integrantes a la VII Asamblea Legislativa no podrán ser reelectos en dichos comicios.
- Los trabajadores de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad, sus demarcaciones territoriales, entidades para estatales locales y sus órganos autónomos estarán sujetos a lo establecido en el Apartado B del artículo 123 Constitucional.
- Se elegirá una Asamblea Constituyente de la Ciudad de México que estará integrada de cien diputados: sesenta por el principio de representación proporcional, 14 senadores y 14 diputados federales, ambos designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política respectiva, seis designados por el presidente de la República y seis designados por el jefe de gobierno del Distrito Federal.

## **Las alcaldías en el Proyecto de Constitución. Los debates en el Constituyente. Texto final constitucional**

La actual *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal* vigente, de 77 atribuciones específicas para el Gobierno de la Ciudad de México, sólo da cierta autonomía a las actuales delegaciones políticas en materia de:

- Fe pública de sus actos.
- Ordenar y ejecutar medidas administrativas para recuperar la posesión de los bienes de dominio público que detenten particulares.
- Servicio de limpia.
- Tarifas de estacionamientos.
- Prestación de servicios funerarios.

## ■ Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México ■

- Actividades de fomento cívico.
- Establecimiento de relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones privadas o no gubernamentales.
- Suscripción de documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones.
- Atender el sistema de orientación, información y quejas.
- Labores de promoción económica, comercial, social y cultural de la demarcación.

Estas facultades no significan las atribuciones que este tipo de instancias de gobierno requieren para cumplir con sus objetivos, siendo importante reconsiderar funciones, objetivos, atribuciones, pues son figuras de gobierno local cuyos titulares (jefes delegacionales) son funcionarios electos por voto universal, libre, secreto y directo.

Se trata de entes que requieren:

- Autonomía de gestión.
- Personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Libre administración de su hacienda.
- Facultades en materia de seguridad pública contando con fuerza pública propia.
- Capacidad para otorgar concesiones a particulares sobre los servicios públicos en la demarcación.

Una metrópoli tan grande como la Ciudad de México requiere de gobiernos con calidad que permitan con dinamismo transferir la prestación, más no la responsabilidad, a otros entes de la sociedad.

La característica principal de un sistema federal es la coexistencia de diversas autoridades que actúan sobre las personas que se encuentran asentadas en un mismo territorio, organizadas con base en un esquema de distribución competencial que tiende a evitar conflictos entre ellas y que impide que unas estén por encima de las otras.

Bajo las anteriores consideraciones, y como consecuencia de la elección de diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, el Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera Espinosa, presentó el Proyecto de Constitución Política, elaborada por un equipo de trabajo.

En dicho proyecto, en la Exposición de Motivos, se explicaba el Título Quinto, denominado *Distribución del Poder*, a su vez dividido en Poderes Públicos, organismos autónomos, Alcaldías y Ciudad Pluricultural.

Por lo que hace a las Alcaldías, decía:

### III. Alcaldías

La reforma constitucional federal mandató la sustitución de los órganos unipersonales de gobierno de las delegaciones por Alcaldías compuestas por una persona titular y un Concejo. Las demarcaciones territoriales serán reconocidas como un orden de gobierno conformado por sus habitantes, territorio y autoridades políticas democráticamente electas.

Este modelo permitirá la consolidación de un gobierno más próximo a la población, fundado en un régimen democrático directo, representativo y de participación ciudadana, así como en la buena administración.

Se contempla que las Alcaldías tengan competencia en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, desarrollo urbano, rural y social, protección civil, bienestar colectivo y seguridad ciudadana, promoción económica, cultural y deportiva. La determinación de estas facultades será un debate fundamental de la Asamblea Constituyente y de los procesos legislativos que la complementarán.

Se prevén mecanismos de asociatividad entre las Alcaldías y con municipios vecinos. Se instituye un Cabildo de la Ciudad de México, integrado por la persona titular de la Jefatura de Gobierno y las titulares de las Alcaldías. Funcionará como un órgano de planeación, coordinación, consulta y ejecución de acciones conjuntas entre ambos órdenes de gobierno.

La modificación en el número y conformación de las demarcaciones territoriales sólo será posible a partir del establecimiento del primer Congreso de la Ciudad de México, de acuerdo a los criterios establecidos por esta Constitución, basados en la identidad cultural, social, étnica, política, económica, geográfica y demográfica, así como en la proximidad gubernamental.<sup>23</sup>

A su vez, ya dentro del texto constitucional, el título cuarto hablaba de la distribución del poder, y su capítulo Sexto se refería a las demarcaciones territoriales y sus Alcaldías, asignándoles los artículos número 58, 59, 60, 61 y 62.

---

23 Proyecto visible en la página de internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/Proyecto-Const15sep.pdf>



Una vez instalada la Asamblea Constituyente, se conformó la Comisión de Alcaldías, presidida por Gabriela Cuevas Barrón, legisladora del Partido Acción Nacional.

En la sesión del domingo 4 de diciembre de 2016 la Comisión presentó su dictamen, que hizo cambios al proyecto original presentado por el Ejecutivo local.

Durante el proceso de dictaminación, se recibieron 42 iniciativas de diputados constituyentes, así como 49 iniciativas de ciudadanos.<sup>24</sup> Se tuvieron audiencias públicas y reuniones de trabajo.

Las consideraciones que hizo la Comisión para aprobar en su seno modificaciones al proyecto original y posteriormente presentarlas al Pleno, quedaron plasmadas dentro del dictamen en la siguiente forma:

En la actualidad los gobiernos delegacionales se enfrentan a una creciente fragilidad institucional y a grandes deficiencias en materia administrativa, presupuestal, así como provisión de servicios.

Se busca consolidar un gobierno más próximo a la población, fundado en un régimen democrático directo, representativo y de participación ciudadana, así como en la buena administración.

Resulta necesario que bajo la figura de las alcaldías surja un nuevo modelo de administración pública descentralizada que no sólo sea un órgano jurídico-político, sino de verdadera presentación ciudadana que cuente con las facultades necesarias a fin de responsabilizarse con la tarea de la demarcación territorial.<sup>25</sup>

Entre los cambios de redacción aprobados en el dictamen, destacan:

- Se determinó que las demarcaciones territoriales serían autónomas en cuanto a su gobierno interior.
- En el art. 59 se agregó que las alcaldías estarán dotadas de capacidad jurídica y de autonomía con respecto a su administración y el ejercicio de su presupuesto. Del mismo modo, que las alcaldías constituyen un orden de gobierno distinto al del Ejecutivo local y que no existirán autoridades intermedias entre las primeras y el segundo.
- Se agregó un numeral 2 al art. 59 para establecer las finalidades de las alcaldías.

24 Dictamen visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/DictaAlcaldias20161204.pdf>

25 Ídem, pág. 62.

- En el numeral 3 del mismo art. 59 se incluyó que cada uno de los Concejales representarán una circunscripción dentro de la demarcación territorial.
- En el numeral 10 se bajó el número de concejales para alcaldías con población de hasta 300 mil habitantes, de once a diez; para las alcaldías de 300 mil hasta 500 mil de trece a doce.
- En el numeral 12 se establecieron las facultades de las alcaldías, incluyendo además competencias en materia de vía pública y de espacio público.
- Entre los requisitos para ser alcalde, se bajó de 2 años de residencia efectiva dentro de la demarcación territorial, a sólo 6 meses previos al día de la elección.
- También hubo cambios importantes en las facultades exclusivas de los titulares de las Alcaldías, comparadas con las pobres facultades del proyecto original. Se les otorgó facultades en forma exclusiva en materia de:
  - ◆ Gobierno y régimen interior.
  - ◆ Movilidad, vía pública y espacios públicos.
  - ◆ Desarrollo económico y social.
  - ◆ Educación y cultura.
  - ◆ Asuntos jurídicos.
  - ◆ Rendición de cuentas
  - ◆ Seguridad ciudadana y protección civil.
- Del mismo modo, se especificaron las facultades que ejercerán en forma coordinada con el Gobierno de la Ciudad de México y con otras autoridades.
- También se especificó que los Titulares de las Alcaldías serán los presidentes de los Concejos.
- También se aumentaron las atribuciones de los Concejos de 9 a 18 facultades.

## ■ Consideraciones sobre la municipalización de la Ciudad de México ■

- También es importante señalar la creación de la figura del *Cabildo de la Ciudad de México*, en el art. 60, que es la suma del Jefe de Gobierno y de los Alcaldes, y en el dictamen se añadió además que se reunirían ordinariamente cada dos meses.
- También se aumentaron las facultades del Cabildo de 6 a 10 fracciones.
- En el art. 61 en el dictamen se añadió que las alcaldías deberían invertir cada año un mínimo del 20 por ciento de su presupuesto en materia de infraestructura dentro de su demarcación territorial.
- En el numeral 2 se aclaró que la autonomía de las alcaldías es en materia presupuestal, programática y administrativa.
- También se especificó la conformación de los presupuestos de las alcaldías.
- En el numeral 4 se creó el *Fondo Especial de Financiamiento de las Alcaldías*.
- En los numerales 3, 4 y 5 de este artículo se crea la figura de las *Asambleas Ciudadanas* por cada Unidad Territorial, electa democráticamente por voto popular, integrado por 9 miembros honoríficos, con duración de 3 años.
- En el artículo Séptimo Transitorio, se modificó el original, para ordenar al Congreso de la Ciudad de México para expedir la *Ley Orgánica de las Alcaldías*.

Durante el debate constituyente, se reacomodó el orden de los artículos.

Así, el art. 52 sobre las Demarcaciones Territoriales, se aprobó el día 21 de enero de 2017, por 76 votos a favor y uno en contra.

El art. 53 sobre las Alcaldías, se aprobó el mismo día 21 de enero, por 68 votos a favor, uno en contra y 4 abstenciones.

El art. 54 sobre el Cabildo de la Ciudad de México, se aprobó el 23 de enero por 67 votos contra 11.

El art. 55 sobre los recursos públicos de las alcaldías, se aprobó el mismo 23 de enero por 59 votos a favor y 17 en contra.

El art. 56 sobre la participación ciudadana en las alcaldías se aprobó también el 23 de enero por 77 votos contra 3.

Finalmente, la *Constitución Política de la Ciudad de México* se publicó el día 5 de febrero de 2017, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

## Las Alcaldías en la Ciudad de México

Derivado de lo anterior, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, dio a conocer el 26 de abril de 2018 la *Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México*,<sup>26</sup> misma que fue publicada en la Gaceta Oficial el 4 de mayo de 2018.

De su análisis, llama la atención es la aparente contradicción entre lo dispuesto por el art. 17 que dice que: *El encargo de las personas titulares de las Alcaldías y de quienes integren el Concejo durará tres años, contados a partir del 1º de octubre del año en que se hayan celebrado las elecciones ordinarias.* Y lo que ordena el art. 23: *La Alcaldía electa se instalará solemne y públicamente el día primero de septiembre del año que corresponda.* El artículo Tercero Transitorio señala que las alcaldías electas en el proceso del año 2018 comenzarán su ejercicio a partir del día 1º de octubre de 2018.

Para la instalación el procedimiento es el siguiente: el Alcalde rinde protesta ante el Congreso de la Ciudad y posteriormente cada Alcalde le tomará la protesta a los concejales de su alcaldía (arts. 24 y 25)

Las áreas de competencia de la Alcaldía son las siguientes (art. 29):

I. Gobierno y régimen interior; II. Obra pública y desarrollo urbano; III. Servicios públicos; IV. Movilidad; V. Vía pública; VI. Espacio público; VII. Seguridad ciudadana; VIII. Desarrollo económico y social; IX. Educación, cultura y deporte; X. Protección al medio ambiente; XI. Asuntos jurídicos; XII. Rendición de cuentas y participación social; XIII. Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; XIV. Alcaldía digital; XV. La delegación de atribuciones será en términos de lo que establezca el reglamento; y XVI. Las demás que señalen las leyes.

Otro dato interesante es que la facultad de presentar iniciativas de ley ante el Congreso local es una atribución exclusiva de los alcaldes (art. 31, fracción IV) y no una facultad colectiva de los integrantes de la Alcaldía, es decir, el Alcalde más los Concejales actuando como un pleno.

26 Visible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyentecdmx/LSALCM/Ley02.pdf>

Otro aspecto importante es que el Titular de la Alcaldía asumirá la representación jurídica de la Alcaldía y de las dependencias de la demarcación territorial, en los litigios en que sean parte, así como la gestión de los actos necesarios para la consecución de los fines de la Alcaldía; facultándolo para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros o delegando facultades mediante oficio para la debida representación jurídica (art. 31, fracción XVI)

Una facultad que ha sido ampliamente cuestionada por la ciudadanía debido al uso y abuso que se ha hecho de la misma, es la de otorgar autorizaciones, permisos y licencias para construcciones y demoliciones, la cual conservan en forma exclusiva los alcaldes en esta nueva ley (art. 32, fracción II).

Digno de destacarse es la naturaleza jurídica de los Concejos, definidos por el art. 81:

El Concejo es el órgano colegiado electo en cada demarcación territorial, que tiene como funciones la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del gasto público y la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos correspondiente a la Alcaldía, en los términos que señalen ésta y demás leyes aplicables.<sup>27</sup>

Sin embargo, el art. 83 señala tajante: *Los Concejos en ningún caso ejercerán funciones de gobierno y de administración pública.*

En cuanto a las sesiones del Concejo, serán presididas por la Alcaldesa o el Alcalde, contará con una secretaría técnica designada (art. 86); deberán resolver los asuntos de su competencia de manera colegiada (art. 87); las sesiones podrán ser ordinarias, extraordinarias y solemnes y por principio general deberán ser públicas (art. 87).

Los Concejos celebrarán sus sesiones en el recinto oficial destinado para tal efecto, debiendo contar con instalaciones para el público; los acuerdos del Concejo se tomarán por mayoría simple de votos presentes. En caso de empate, la Alcaldesa o el Alcalde tendrán voto de calidad (art. 88).

Cuando se requiera convocar a la Alcaldesa o al Alcalde, así como a los titulares de las Unidades Administrativas para que concurran a rendir informes ante el pleno o comisiones, deberá existir acuerdo previo del Consejo para tal convocatoria y se deberá notificar en forma expresa y por escrito o por medios electrónicos al servidor público respectivo por lo menos con setenta y dos horas de anticipación (art. 89).

27 Visible en: <http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyentecdmx/LSALCM/Ley02.pdf>

Todas sesiones, con excepción de las cerradas, deberán transmitirse a través de la página de internet de la Alcaldía (art. 93).

Para atender y resolver los asuntos de su competencia, el Concejo funcionará en pleno y mediante comisiones (art. 97).

Los Concejos pueden aprobar bandos (arts. 105 y 106).

Por lo que hace a los Presupuestos de las Alcaldías, destaca que el Congreso Local debe aprobarlos, sobresaliendo el *Fondo Adicional de Financiamiento de las Alcaldías*, así como el *Fondo de Cuidado al Patrimonio*, destinado únicamente a la creación de infraestructura y obra pública, y al cuidado y rescate del patrimonio de la demarcación territorial (art. 127).

Las Alcaldías no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos (art. 130).

Otro aporte original en el rubro de la participación ciudadana en la toma de decisiones es la llamada silla ciudadana, establecida por el art. 205 en los siguientes términos:

En las sesiones de los Concejos de las Alcaldías existirá una silla ciudadana que será ocupada por las o los ciudadanos que así lo soliciten cuando en las sesiones se traten temas específicos de su interés, a fin de que aporten elementos que enriquezcan el debate. La ley de la materia establecerá las bases para el acceso en forma transparente, representativa y democrática. El reglamento interno de cada concejo regulará la forma en que las personas ocupantes de la silla ciudadana habrán de participar en sus sesiones, pero en cualquier caso dichas personas contarán sólo con voz.

Así como también la institución de la *contraloría ciudadana* (art. 206)

Es obligación de las Alcaldías realizar audiencias públicas deliberativas a fin de informar, consultar y rendir cuentas a los habitantes de sus respectivas demarcaciones territoriales sobre la administración de los recursos y la elaboración de políticas públicas (art. 211).

La Ley Orgánica de Alcaldías entrará en vigor el día 17 de septiembre de 2018 (artículo Segundo Transitorio)

Las alcaldías, contarán con noventa días naturales contados a partir del día siguiente a la entrada en vigor de la presente Ley, para la expedición de la normativa reglamentaria en el ámbito de sus atribuciones (artículo Sexto Transitorio).

El Jefe de Gobierno tendrá hasta 180 días a partir de que sea aprobada la presente Ley para emitir su reglamento correspondiente (artículo Décimo Segundo Transitorio). Este plazo se cumplió el 4 de Noviembre de 2018, sin que hasta la fecha se haya publicado.

La retribución de los Concejales no podrá ser mayor al monto equivalente a 265 unidades de medida de actualización vigente (artículo Décimo Sexto Transitorio), que de acuerdo con el monto de 80.60 pesos diarios, según el decreto publicado en el DOF el 10 de enero de 2018, equivaldría a 21 mil 359 pesos mensuales.

Por último, debemos hacer mención de las más importantes diferencias entre la figura de las Alcaldías de la Ciudad de México y los Municipios del resto de las entidades federativas,<sup>28</sup> en lo que respecta a:

**Contrapesos (control y participación ciudadana):** mientras en los municipios es eficiente por la integración equilibrada de los cabildos, en las Alcaldías es deficiente, ya que el partido ganador se lleva la mayoría de concejales, lo que le permite el control político.

**Personalidad jurídica:** mientras en los municipios es amplia reconocida por el art. 115 Constitucional, en las Alcaldías es limitada, siendo omiso el art. 122 Constitucional y remitiendo a lo que disponga la Constitución local.

**Funciones concretas de gobierno y administración:** mientras en los municipios sí las tiene establecidas por el art. 115 Constitucional y ampliadas por las respectivas constituciones locales, las Alcaldías no las tienen, ya que no recaen en la Alcaldía sino en el titular de la misma.

**Autonomía para el manejo de su hacienda:** mientras en los municipios sí cuentan con ella en una forma descentralizada, las Alcaldías carecen de ella por estar en un régimen centralizado.

**Autonomía en materia de seguridad pública:** mientras en los municipios sí cuentan con ella en una forma descentralizada, las Alcaldías carecen de ella por estar en un régimen centralizado.

---

28 Utilizando como referencia el estudio *Alcaldías y Municipios, un análisis comparativo*, elaborado por el Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, obra del investigador Paul Rodrigo Guzmán Correa, publicado en agosto de 2018, visible en la página de internet: <http://aldf.gob.mx/archivo-dd9b0fe872393dba47e0753cc71eeb41.pdf>

## Conclusiones

De todo lo anteriormente expuesto y tratado, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.** Desde su nacimiento, la organización jurídica y política en México se sustentó en la figura del Municipio, aunque ciertamente la mayor parte del tiempo se trató de entes controlados y carentes de poder decisorio propio. En el nacimiento de nuestra Federación no se dio un lugar de preeminencia al Municipio, existiendo históricamente un debate sólo entre atribuciones y facultades para la Federación y para las Entidades Federativas.

Por lo tanto, en la reciente reforma política para la Ciudad de México del año 2016 se tuvo que hacer una valoración de la figura municipal para crear las así llamadas Alcaldías y a los Concejos de las Alcaldías.

**SEGUNDA.** Aunque en la Constitución de 1917 se previó una deficiente organización Municipal del Distrito Federal, en realidad dicha institución no funcionó adecuadamente por estar sujeta al poder presidencial, lo cual llevó a ser suprimida en el año 1928.

A partir de entonces comenzó una larga travesía en la cual el Distrito Federal sólo tuvo la categoría de Departamento Administrativo, en el cual algunas materias se conferían a delegaciones políticas.

Es hasta el año 1996 cuando realmente comienza el proceso de reformas para ir dotando poco a poco a la ciudadanía del Distrito Federal de sus derechos políticos aunque en ese entonces aún no se tocaba la posible municipalización de la Capital de la República.

Con la elección por voto popular directo de los Jefes Delegacionales a partir del año 2000 se entró en un período de estancamiento en cuanto a la municipalización, situación que no fue igual por lo que hace al Jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa, a los cuales poco a poco se les fueron confiando mayores facultades en diversas materias.

**TERCERA.** Así fue hasta la gran reforma de 2016 que abrió las puertas a la figura de las Alcaldías y Concejos.

**CUARTA.** Fue durante el Congreso Constituyente de la Ciudad de México que con base en el Proyecto de Constitución que presentó el Titular del Ejecutivo



local, y las discusiones al interior de la Comisión de Alcaldías, se llegó a la regulación actual de tales instituciones jurídicas, en una redacción final que amplió considerablemente el proyecto original.

**QUINTA.** Como consecuencia de lo anterior, y en acatamiento a lo dispuesto por los Artículos Transitorios de la propia Constitución Política local, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México recientemente expidió la Ley Orgánica de Alcaldías donde se detalla la regulación de estas figuras, aunque en el análisis de la misma se detectaron algunas situaciones que deberán ser revisadas por el próximo Congreso local de la Ciudad de México electo para el período 2018-2021.

## Fuentes consultadas

### Bibliografía

*Historia Jurídica del Distrito Federal*, Tomo I (1824-1917), Cámara de Diputados, Comisión del Distrito Federal, LX Legislatura, México, Octubre de 2008.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 6ª edición, 2002.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, México, Porrúa, 23ª edición, 2002.

GUZMÁN CORREA, Paul Rodrigo, Estudio: "Alcaldías y Municipios, un análisis comparativo", Instituto de Investigaciones Parlamentarias, VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Agosto 2018, Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-dd9b0fe872393dba47e0753cc71eeb41.pdf>

### Internet

<http://www.cervantesvirtual.com/obra/cronica-del-congreso-extraordinario-constituyente-1856-1857/>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>

[http://webpages.cegs.itesm.mx/servicios/hdem/rev\\_mex/plan\\_SL.htm](http://webpages.cegs.itesm.mx/servicios/hdem/rev_mex/plan_SL.htm)

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH8.pdf>

<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf>

<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/DictaAlcaldias20161204.pdf>

<http://www.diputados.gob.mx/asambleaconstituyente/mx/LSALCM/Ley02.pdf>

[http://inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01\\_historia\\_del\\_municipio\\_mexicano.pdf](http://inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf)





CÁMARA DE  
DIPUTADOS  
1951 LEONARDO RODRÍGUEZ

**CEDIP**  
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO  
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS