

CAPÍTULO CUARTO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEL PODER LEGISLATIVO

A efecto de analizar de mejor manera a la administración pública federal inserta en el órgano legislativo, habré de referirme previamente a la forma de integrar al Congreso de la Unión, depositario del Poder Legislativo.

I. COMPOSICIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL MEXICANO

La Constitución mexicana de 1917 toma como modelo el esquema bicameral estadounidense para configurar al órgano legislativo federal en su artículo 50 —uno de los pocos que no ha sido reformado— en un Congreso General compuesto por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, lo que no es óbice para que en algunas ocasiones actúe en sesión conjunta como cuerpo único, presidido siempre por el presidente de la Cámara de Diputados en el recinto que ésta ocupe, en los siguientes casos:

- A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de sesiones de cada año del congreso (artículo 69).
- Al nombramiento de presidente interino o presidente sustituto de la República, según ocurra la falta absoluta del titular del Poder Ejecutivo en los dos primeros o en los últimos cuatro años del periodo respectivo (artículo 84).
- Al nombramiento de presidente interino en caso de falta temporal del presidente de la República, o en caso de que no se presente el presidente electo o la elección no estuviese hecha y declarada (artículo 85).
- A la calificación de la causa de la renuncia al cargo del presidente de la República que sólo procederá si fuere por causa grave (artículo 86).

- A la protesta que el presidente de la República debe prestar, al tomar posesión de su cargo, de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente dicho cargo, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión (artículo 87).

1. *Cámara de Diputados*

Desde la promulgación de la Constitución hasta su reforma publicada el 22 de junio de 1963, la elección de diputados se hizo con base en elecciones celebradas en distritos uninominales bajo el principio de mayoría relativa.

Durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, se introdujo formalmente la representación de las minorías en el órgano legislativo de México bajo un sistema electoral mixto, en parte de mayoría relativa y en parte de representación proporcional, este último asimilable al que la doctrina identifica como empírico de cuota fija, mediante la reforma del artículo 54 constitucional efectuada en 1963, de acuerdo con la cual la Cámara de Diputados debería integrarse tanto con miembros elegidos por el principio de mayoría relativa como con *diputados de partido* provenientes de los partidos de oposición, los cuales, si sus votos rebasaban el 2.5% de la votación nacional, podían obtener curules de uno y otro tipo, hasta completar un máximo de veinte diputados, entre los de mayoría y los de partido.

Mediante nueva reforma del artículo 54 constitucional, publicada el 14 de febrero de 1972, el porcentaje de la votación nacional para obtener diputados de partido se redujo del 2.5% al 1.5%, y el límite de la suma de diputados de ambos tipos se elevó de veinte a veinticinco.

Cinco años después, en 1977 se reformaron los artículos 52, 53 y 54 constitucionales para modificar el esquema de composición de la Cámara de Diputados, a efecto de integrarla mediante un sistema de representación mixto, con trescientos diputados elegidos en distritos uninominales —cuando menos dos en cada Estado— según el principio de mayoría relativa, y hasta cien diputados elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales —cerradas y bloqueadas—, votadas en hasta cinco circunscripciones plurinominales, a través de la aplicación de las fórmulas electorales y procedimientos que determinase la legislación secundaria; sin que pudieran obtener curules de representación proporcional, tanto los partidos que alcanzaran sesenta o más de mayoría relativa, como los que no postularan candidatos por lo menos en cien distri-

tos uninominales, o no obtuvieran una votación cuando menos equivalente al 1.5% de la total.

En consonancia con la nueva reforma constitucional efectuada en 1986, se aumentó a doscientos el número de diputados elegidos por el principio de representación proporcional —mediante el sistema de listas regionales cerradas y bloqueadas, votadas en cinco circunscripciones plurinominales—, sin alterar el número de los que debían elegirse por el principio de mayoría relativa; empero, los primeros dejaron de ser monopolio de los partidos de oposición, al permitirse que, en principio, todos los partidos con votación cuando menos equivalente al 1.5% de la total, pudieran beneficiarse con la asignación de curules por el principio de representación proporcional, sin que ninguno pudiera obtener más del 70%, o sean trescientos cincuenta asientos del total de quinientos de la cámara.

Complementariamente, se introdujo en el inciso *c*) de la fracción IV del artículo 54 constitucional la llamada cláusula de gobernabilidad, merced a la cual, al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, le sería otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la cámara. Se le asignarían también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada 1% de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%, en la forma que determinase la ley.

El artículo 54 constitucional se reformó nuevamente en 1993 a efecto de derogar, por antidemocrática, la llamada cláusula de gobernabilidad y de limitar a trescientos quince el número máximo de diputados que pudiera tener cualquier partido político.

Por último, en 1996 y en 2014 se reformó de nuevo el artículo 54 constitucional, para: *i.* elevar al 3% el porcentaje de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, exigible a los partidos políticos para beneficiarse en el reparto de curules de representación proporcional; *ii.* reducir de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que pudiera tener un partido político; *iii.* que ningún partido pudiera tener un número de diputados por ambos principios de elección, cuyo porcentaje del total de miembros de la Cámara de Diputados rebasara en 8 puntos su porcentaje logrado en la votación nacional emitida a su favor, con la excepción —derivada del predominio del principio mayoritario en nuestro sistema electoral mixto— del partido político que, en razón de sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de asientos del total de la

cámara, mayor a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%.

2. *Cámara de Senadores*

En los términos del texto original de sus artículos 56, 57 y 58, la Constitución de 1917 dispuso integrar al Senado, conforme al modelo adoptado desde la Constitución de 1824, con dos miembros por cada estado, a los que —como en la reforma de 1874 a la Constitución de 1857— se agregaron dos por el Distrito Federal, nombrados mediante elección directa para un periodo de cuatro años, debiendo renovarlo por mitad cada dos años, y elegir un suplente por cada senador propietario.

Se aprovechó, pues, el modelo estadounidense de conciliar en la integración del congreso, el punto de vista de los estados de población numerosa para integrar la Cámara de Diputados, en razón del número de habitantes de cada entidad federativa, con el planteamiento de los estados de escasa población para conformar el Senado bajo la fórmula igualitaria de dos senadores por Estado, sin importar su número de habitantes, a los que en la versión mexicana se agregaron dos por el Distrito Federal.

En virtud de la reforma efectuada en 1933, el artículo 56 constitucional se modificó para renovar la totalidad del Senado cada seis años, lo que implicó aumentar a seis años el término de ejercicio del cargo senatorial; asimismo, el artículo 59 —relativo a los requisitos para ser senador—, pasó a ser el 58, con el propósito de aprovechar el 59 para prohibir la reelección inmediata de los legisladores federales.

Mediante reforma efectuada en 1986, se modificó al artículo 56 constitucional para regresar al sistema de renovación del Senado por mitad, de suerte que cada tres años debía elegirse un senador por cada Estado y otro por el Distrito Federal.

De nueva cuenta se modificó, en 1993, el artículo 56 constitucional para regresar a la renovación total del Senado cada seis años y, además, duplicar el número de senadores, o sean, cuatro por cada Estado y por el Distrito Federal —ciento veintiocho en total—, de los cuales tres debían elegirse por el principio de mayoría relativa y el cuarto por el mecanismo de primera minoría, conforme al cual se asignaba dicho escaño al partido que ocupara el segundo lugar en el número de votos obtenidos en la entidad.

Finalmente, se reformó de nueva cuenta el referido artículo 56 en 1996 para modificar el procedimiento de elección de los senadores a efecto de establecer que a cada Estado, lo mismo que al Distrito Federal, les corresponde elegir dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno por el

de primera minoría; a esos noventa y seis senadores se agregan otros treinta y dos que deben elegirse por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas, votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

3. *Comisión Permanente del Congreso de la Unión*

Excepcionalmente, el órgano legislativo actúa como un solo cuerpo, dado que por lo general funcionan sus dos cámaras por separado, pero independientemente de ello, es común que sea sustituido durante sus recesos por una comisión parlamentaria dotada de un mínimo de facultades similares a varias de las que aquél, o sus cámaras, tienen atribuidas; así ocurre en el órgano legislativo mexicano, toda vez que el artículo 78 constitucional previene la existencia de una Comisión Permanente durante los recesos del Congreso de la Unión, cuyos antecedentes se remontan al Consejo de Gobierno contemplado en el artículo 113 de la Constitución de 1824, inspirado a su vez en la Diputación Permanente prevista en el artículo 157 de la Constitución de Cádiz de 1812.

Al decir de Gonzalo del Castillo Alonso, la *diputación permanente*, substitutiva de las Cortes entre una y otra reunión de aquéllas, “No existió en Castilla, pero sí en Navarra y en los Estados particulares que integraron la Confederación catalano-aragonesa. Dicha Diputación mantuvo la vigencia de los Fueros, intervino en asuntos económicos y administrativos y puede decirse que representó la intensidad de la labor de las Cortes desaparecidas”.¹¹⁶

El artículo 78 de la Constitución de 1917, en su versión original, previó la existencia de una Comisión Permanente, durante los recesos del Congreso de la Unión, la que debía integrarse con quince diputados y catorce senadores, designados por sus respectivas cámaras, la víspera de la clausura de los periodos de sesiones ordinarias, cuyas facultades se determinaron en los artículos 76, 79, 84 y 85.

Como consecuencia de la modificación del artículo 78 constitucional, publicada el 10 de agosto de 1987, se aumentó a treinta y siete el número de integrantes de la Comisión Permanente: diecinueve diputados y dieciocho senadores; además, incorporó a dicho artículo las facultades atribuidas a la referida comisión consignadas en el artículo 79, para reservar este último a la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, que el legislador ordinario denominó Auditoría Superior de la Federación.

¹¹⁶ Castillo Alonso, Gonzalo del, *Derecho político español comparado con el extranjero*, Barcelona, 1926, p. 179.

II. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Según la clásica definición de Charles-Jean Bonnin, formulada a inicios del siglo XIX, la administración pública es “la que tiene la gestión de los asuntos respecto de las personas, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumpliendo al orden público”.¹¹⁷

Posteriormente, se ha dicho, y con razón, que la administración pública es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su estructura y organización como en su actividad o funcionamiento. Sin embargo, cabe aclarar que no todo el Poder Ejecutivo es administración pública y que la inserción de ésta en el ámbito del Poder Ejecutivo no impide que también se ubique, en menor medida, en las esferas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, lo mismo que en las de los órganos constitucionales autónomos, como lo acreditan la existencia de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros en la Cámara de Diputados, de la Secretaría General de Servicios Administrativos en el Senado, y del Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito del Poder Judicial. En suma, no todo el Poder Ejecutivo es administración pública, ni toda la administración pública se sitúa en el área del Poder Ejecutivo.

El Poder Legislativo Federal, reitero, tiene sus propias áreas de administración pública, las cuales se ubican en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, mismas que se encargan del manejo de los recursos humanos, materiales y financieros de tales órganos legislativos.

III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En el diseño de la administración pública de la Cámara de Diputados, se advierte el empleo de los principios organizacionales de la centralización y la desconcentración, lo que permite afirmar que en la Cámara de Diputados existe una administración centralizada y una administración desconcentrada.

En el ámbito administrativo, la centralización promueve la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios, además, orienta la organización de la administración pública centralizada. La centralización predica reunir en su centro, la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización.

¹¹⁷ Bonnin, Charles-Jean, *Principes d'Administration Publique*, París, Chez Clement Freres Libraires, 1809, p. 59.

La unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios es producto de la centralización administrativa, que en su forma pura se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción, y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.

Como en la centralización administrativa toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública, que por lo mismo no se deja a la elección popular; asimismo, la fuerza pública, o sea, la fuerza armada, está centralizada.

La centralización administrativa cuenta entre sus ventajas el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redundará en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En cambio, su lejanía del administrado, así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal, le generan severas críticas. Para el profesor Andrés Serra Rojas: “Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas”.¹¹⁸

El esquema de la centralización administrativa descansa en su organización jerárquica estructurada piramidalmente, de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores y éstos a los contiguos de arriba y así sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide que es el órgano supremo de la administración, investido de la máxima autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos, merced a la cual los designa, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve, conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, remoción, mando, decisión, vigilancia, disciplina, y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia. En este orden de ideas, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación, encaminados a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia.

Integran la administración centralizada de la Cámara de Diputados: la Secretaría General, la Secretaría de Servicios Parlamentarios y, principalmente, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, de la que

¹¹⁸ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 497.

dependen seis direcciones y múltiples oficinas, cuyos titulares guardan una relación jerárquica de supra subordinación.

La desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfieren al órgano que se desconcentra.

La administración desconcentrada de la Cámara de Diputados se conforma por medio de comités, los cuales son órganos para auxiliar en actividades de la cámara que se constituyen por disposición del pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones.

El artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone la existencia de dos comités en la Cámara de Diputados creados por el pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política: el Comité de Información, Gestoría y Quejas, y el Comité de Administración.

El Comité de Información, Gestoría y Quejas se creó para proporcionar orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la cámara o a sus órganos.

En tanto que el Comité de Administración fue creado con el propósito de apoyar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas, su Presidencia deberá recaer en un diputado del mismo grupo parlamentario de quien presida la junta. Este comité se integra con dos diputados de cada grupo parlamentario, uno con carácter de propietario y el otro como suplente.

En la Cámara de Diputados se pueden distinguir cuatro tipos de servidores públicos: los diputados, los de base, los de confianza y los de carrera.

Las tareas administrativas de la Cámara de Diputados se encomiendan básicamente a su Secretaría General, de la que dependen la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Asuntos Administrativos y Financieros.

1. *Secretaría General de la Cámara de Diputados*

Al titular de la Secretaría General de la Cámara de Diputados lo nombra el pleno de la misma con el voto de las dos terceras partes de los diputa-

dos presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el término de cada legislatura.

Son requisitos para ocupar el cargo referido, ser mexicano por nacimiento, no tener otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos; haber cumplido treinta años de edad; contar con título profesional legalmente expedido; acreditar conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo; no haber sido durante los últimos cinco años miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular, y no haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena de privación de la libertad.

Las atribuciones del secretario general de la Cámara de Diputados consisten en organizar la celebración de la sesión constitutiva de la cámara, en los términos previstos por esta ley; fungir como secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; dirigir las actividades y supervisar el correcto funcionamiento de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros; supervisar y vigilar el debido cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en la prestación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros; elaborar los programas anuales administrativos y financieros, y rendir un informe trimestral a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta, y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.

2. *Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Entre las actividades administrativas a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios destacan las de apoyo a la Mesa Directiva de la cámara en cuestiones de comunicaciones y correspondencia; turnos y control de documentos; certificación y autenticación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionados con el fuero de los legisladores; registro biográfico de los integrantes de las legislaturas; y protocolo, ceremonial y relaciones públicas; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones, y registro de leyes y resoluciones que adopte el pleno; elaboración de la versión estenográfica de las sesiones del pleno para el *Diario de los Debates*, y de la *Gaceta Parlamentaria*.

Para el desempeño de sus actividades encomendadas, la Secretaría de Servicios Parlamentarios cuenta con el apoyo de las dependencias siguientes.

A. Dirección de Asistencia a la Presidencia de la Mesa Directiva

Compete a esta dirección, prestar los servicios en materia de asistencia técnico-parlamentaria a la Presidencia de la Mesa Directiva, para el desempeño de sus atribuciones parlamentarias; proponer y aplicar los mecanismos e instrumentos para la recepción, registro, trámite, control de comunicaciones, correspondencia, y demás documentos relacionados con la función legislativa de la Presidencia; apoyar a la Presidencia de la Mesa Directiva, conforme a sus instrucciones, en todo lo relacionado con el fuero de los legisladores; respaldar a la Presidencia de la Mesa Directiva en la conducción de las relaciones interinstitucionales de la cámara, relaciones públicas, protocolo y diplomacia parlamentaria; instrumentar los procedimientos para la certificación y autenticación documental, en los términos que determine el secretario de Servicios Parlamentarios; presentar para su aprobación y proporcionar los instrumentos de identificación a diputados; llevar los registros biográficos de integrantes por legislatura, grupo parlamentario, comisión o comité, ubicación por curul, cambios de integrantes, diputados propietarios con licencia y diputados suplentes en funciones, así como por origen de elección, profesión, entidad federativa de origen y derivados, que permitan los procesos de identificación correspondiente.

Dependen de la Dirección de Asistencia a la Presidencia de la Mesa Directiva, las oficinas de Registro y Documentación, de Asistencia en Técnica Parlamentaria y de Relaciones Interinstitucionales y del Protocolo.

a. Oficina de Registro y Documentación

Corresponde a la Oficina de Registro y Documentación controlar, turnar y dar seguimiento a las comunicaciones que en el ámbito de su competencia se dirijan al presidente de la Mesa Directiva; recibir, registrar e integrar expedientes sobre la documentación legislativa que le sea remitida; elaborar los comunicados que el presidente de la Mesa Directiva envíe a diputados, representantes de los poderes federales, estatales, así como al Congreso de la Ciudad de México, y también todos aquellos de carácter institucional; turnar a las direcciones de servicios de la Secretaría de Servicios

Parlamentarios la documentación que en términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos sirva de base para el ejercicio de sus funciones; tener actualizados los registros biográficos y curriculares de diputados propietarios y suplentes de cada legislatura; elaborar los directorios de integrantes de cada legislatura; llevar el registro histórico con información de la organización y composición de las legislaturas.

b. Oficina de Asistencia en Técnica Parlamentaria

Esta oficina tiene encomendadas pocas actividades administrativas, entre las cuales figura la de llevar el libro de registro de diligencia.

c. Oficina de Relaciones Interinstitucionales y del Protocolo

Las actividades encargadas a esta oficina se refieren casi exclusivamente a servicios parlamentarios.

B. Dirección de Servicios a la Sesión

Esta dirección está dedicada básicamente a la realización de servicios parlamentarios y para ello cuenta con la Oficina de Trámite Legislativo y la Oficina de Apoyo a las Sesiones.

3. Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son de la competencia de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, a través de los Servicios de Recursos Humanos, los asuntos referidos al personal de la cámara, tales como su reclutamiento, promoción y evaluación permanente; nóminas, prestaciones sociales y expedientes laborales.

También las cuestiones relativas a los servicios de Tesorería, que incluya los de programación y presupuesto; control presupuestal; contabilidad y cuenta pública; finanzas; y formulación de manuales de organización y procedimientos administrativos; también lo concerniente a los recursos materiales, que abarca el inventario, provisión y control de bienes muebles, materiales de oficina y papelería; y adquisiciones de recursos materiales.

Asimismo comprende los servicios generales y de informática, mantenimiento de bienes inmuebles; alimentación; servicios generales; apoyo técnico para adquisiciones de bienes informáticos; instalación y mantenimiento del equipo de cómputo; y asesoría y planificación informática; los servicios jurídicos, los de asesoría y atención de asuntos legales de la cámara; los servicios de seguridad, en los que figuran los de vigilancia y cuidado de bienes muebles e inmuebles; seguridad a personas; y control de acceso externo e interno; y los servicios médicos y de atención a diputados. Dichas tareas se realizan a través de las dependencias siguientes.

A. Dirección de Recursos Humanos

El artículo 47 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados atribuye a la Dirección de Recursos Humanos las funciones siguientes: participar en el manejo del personal incorporado a los cuerpos del servicio de carrera, con apego a las normas, políticas y normativa de la materia de administración de recursos humanos; conducir los procesos de reclutamiento, selección, contratación, promoción y evaluación permanente de los servidores públicos que no forman parte del servicio de carrera; formular, proponer y ejecutar el presupuesto en el ramo de servicios personales, así como coordinar la operación del sistema de pagos y prestaciones de la cámara; expedir, conforme a las normas aplicables, los nombramientos y las credenciales de identificación de los servidores públicos de la cámara y realizar los movimientos que correspondan, así como tramitar los casos de terminación de los nombramientos y contratos; proponer y ejecutar el programa anual de prestaciones y servicios para los servidores públicos de la cámara, con el objeto de fortalecer las relaciones de trabajo, la recreación y el esparcimiento de los servidores públicos; realizar los trámites y acciones derivadas de la administración de las relaciones laborales ante las autoridades administrativas correspondientes; participar en la revisión de las condiciones generales de trabajo y convenios de prestaciones, así como llevar a cabo su difusión y proveer lo necesario para su cumplimiento; participar, asistir y representar a la cámara en los actos de carácter administrativo relacionados con los recursos humanos, coordinar la operación del Centro de Desarrollo Infantil y supervisar su funcionamiento.

Dependen de la Dirección de Recursos Humanos de la Cámara de Diputados las oficinas de Administración de Personal, de Capacitación y Desarrollo y de Relaciones Laborales.

a. Oficina de Administración de Personal

Tiene encomendada la Oficina de Administración de Personal preparar las nóminas y las listas de pago de honorarios por servicios profesionales; preparar los nombramientos y la contratación de los servidores públicos que no formen parte del servicio de carrera; otorgar las credenciales de identificación de los servidores públicos de la cámara; llevar el registro y control de incidencias de los servidores públicos; preparar y conducir el programa anual de prestaciones y servicios para los servidores públicos de la cámara; y formular el proyecto de Presupuesto Anual de Servicios Personales.

b. Oficina de Capacitación y Desarrollo

Corresponde a la Oficina de Capacitación y Desarrollo llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección de los servidores públicos que no formen parte del servicio de carrera; preparar y realizar los procesos de calidad administrativa, tendientes a mejorar la productividad a través de programas específicos de capacitación, desarrollo, evaluación y promoción de todos los servidores públicos que no formen parte del servicio de carrera; actualizar las estructuras administrativas del personal, para hacer más eficiente el trabajo de los servidores públicos que no forman parte del servicio de carrera; y celebrar convenios con instituciones educativas para la realización del servicio social.

c. Oficina de Relaciones Laborales

Corresponde a la Oficina de Relaciones Laborales aplicar los instrumentos de concertación y ejecución de las prestaciones convenidas; participar en la conducción de las relaciones con la representación sindical, y en la revisión del convenio de prestaciones económicas; llevar a cabo acciones tendientes a mantener relaciones laborales armoniosas que propicien la productividad del personal de cámara; verificar que las relaciones laborales se desarrollen dentro del marco jurídico, y participar en la resolución de conflictos laborales.

B. Dirección de Tesorería

Compete a la Dirección de Tesorería elaborar el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara y apoyar al secretario de Servicios Administra-

tivos y Financieros en su presentación ante las instancias correspondientes; obtener de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la ministración de los recursos financieros autorizados en el presupuesto de egresos de la cámara para el ejercicio fiscal correspondiente; realizar los procedimientos encaminados a la integración y presentación de la cuenta pública de la Cámara de Diputados, con base en el registro de operaciones presupuestales y contables efectuadas; efectuar la administración de los recursos financieros de la cámara; realizar y controlar los pagos que afectan el presupuesto de la cámara, de acuerdo con el presupuesto aprobado; elaborar y presentar a la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros los estudios administrativos, los manuales de organización y de procedimientos administrativos de las áreas que proporcionan los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.

Dependen de la Dirección de Tesorería la Oficina de Programación y Presupuesto, la Oficina de Finanzas, la Oficina de Contabilidad y la Oficina de Organización y Procedimientos.

a. Oficina de Programación y Presupuesto

Se encarga la Oficina de Programación Presupuesto de formular el anteproyecto de programa de trabajo y del presupuesto anual de la cámara y aplicar los lineamientos y procedimientos para su ejecución y control; establecer los techos presupuestales, anuales y trimestrales; conservar actualizado el catálogo de centros de costo; verificar que el ejercicio del presupuesto de la cámara se ajuste al cumplimiento de las políticas y disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; hacer el seguimiento, control y evaluación de la ejecución de los programas y presupuestos de la cámara, por centros de costos, para rendir los informes periódicos que deban presentarse a los órganos de gobierno.

b. Oficina de Finanzas

Se encarga la Oficina de Finanzas de administrar el presupuesto autorizado y otros ingresos financieros de la cámara, con observancia de las normas y disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; invertir las disponibilidades financieras, obteniendo los mayores beneficios sobre los recursos, empleando los valores bursátiles autorizados; efectuar los pagos relativos al ejercicio presupuestal conforme a los capítulos, conceptos y partidas

de gasto contenidas en el clasificador por objeto del gasto, provenientes de las actividades y compromisos de la cámara.

c. Oficina de Contabilidad

Tiene a su cargo la Oficina de Contabilidad, ordenar, analizar y registrar las operaciones contables de la cámara; elaborar mensualmente los estados financieros de la cámara y trimestralmente el informe de la cuenta pública; entregar oportunamente a las autoridades correspondientes la información de carácter contable y financiera de conformidad a las disposiciones establecidas; regular y realizar el control financiero de los recursos, y el registro y control de los bienes y obligaciones patrimoniales; llevar a cabo la guarda, registro y custodia de la documentación soporte de las operaciones contables; verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

d. Oficina de Organización y Procedimientos

Compete a la Oficina de Organización y Procedimientos formular el manual general de organización y emitir opinión técnica en materia organizacional, así como participar en la actualización de los documentos jurídico-administrativos de la cámara; diseñar y difundir la metodología para la elaboración de los manuales de organización específicos de procedimientos y demás documentos administrativos, así como supervisar su permanente actualización, validarlos y registrarlos; efectuar la difusión y vigilancia de las directrices, normas y criterios técnicos para la elaboración de los programas de actividades de las unidades administrativas de la cámara; colaborar en la elaboración y difusión de normas y lineamientos técnicos, respecto a la aplicación y evaluación de los estudios y proyectos de los procedimientos de la cámara.

C. Dirección de Recursos Materiales

Atañe a la Dirección de Recursos Materiales diseñar y aplicar las políticas de administración de recursos materiales y de adquisición de bienes y servicios; elaborar, proponer y ejecutar el programa y presupuesto anual de adquisiciones, con base en las normas y disposiciones jurídicas aplicables en la cámara; efectuar las acciones de registro, control, almacén e inventario de bienes muebles e inmuebles de la cámara; realizar el suministro de los bie-

nes y servicios que requiera la cámara; efectuar el aseguramiento integral de los bienes de la cámara.

Para el desempeño de sus actividades, cuenta la Dirección de Recursos Materiales con las oficinas de Almacenes e Inventarios, de Adquisiciones y de Control y Seguimiento.

a. Oficina de Almacenes e Inventarios

Las actividades encomendadas a la Oficina de Almacenes e Inventarios consisten en llevar el registro, almacenamiento e inventario de los bienes de la cámara, así como elaborar, formular y actualizar el inventario físico y realizar el suministro de los bienes muebles e inmuebles, y también su resguardo y control.

b. Oficina de Adquisiciones

Se encarga a la Oficina de Adquisiciones elaborar y aplicar el programa anual y ejercer el presupuesto de adquisiciones de bienes y servicios, de acuerdo a la normativa establecida en la cámara y las disposiciones jurídicas aplicables; desarrollar los procesos de contratación de adquisición de bienes y servicios que requieran los órganos y áreas de la cámara.

c. Oficina de Control y Seguimiento

Tiene a su cargo, la Oficina de Control y Seguimiento, las actividades de adquisición de bienes y servicios, verificando la estricta observancia de la normativa aplicable; efectuar el aseguramiento integral de los bienes muebles e inmuebles; efectuar el registro, control y seguimiento de los compromisos derivados de los contratos de adquisiciones suscritos por la cámara.

D. Dirección de Servicios Generales y de Informática

Diseñar y aplicar las políticas de administración de los servicios generales, de apoyo logístico y alimentos a las reuniones de la cámara y de informática; atender las necesidades de espacios físicos, adaptaciones, mantenimiento, estacionamientos e instalaciones de los inmuebles, y celebrar la contratación de obra pública y servicios relacionados con la misma; administrar los sistemas y equipos informáticos y de telecomunicaciones de la

cámara, y promover su óptimo aprovechamiento, así como proporcionar el apoyo técnico para la adquisición de bienes informáticos; organizar la logística de las reuniones que se realicen en la cámara; supervisar el equipo de las instalaciones de los comedores y el suministro oportuno de los servicios de alimentación; proveer los servicios generales, así como los de impresión y publicación en los Talleres Gráficos de la cámara.

Para atender las actividades que tiene asignadas la Dirección de Servicios Generales y de Informática, tiene el apoyo de las oficinas de Servicios Generales, de Apoyo Logístico a Reuniones y Eventos, de Informática y de Talleres Gráficos.

a. Oficina de Servicios Generales

Las tareas encomendadas a la Oficina de Servicios Generales consisten principalmente en organizar, controlar, atender y supervisar los servicios generales, internos y externos, requeridos por los órganos y áreas de la cámara; atender las necesidades de espacios físicos, realizar, contratar y supervisar las adaptaciones de los inmuebles que soliciten los órganos y áreas de la cámara, conforme a las normas establecidas; efectuar y supervisar la ejecución de los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo de mobiliario, equipo e inmuebles de la cámara; organizar los servicios de control y mantenimiento de las unidades de transporte, limpieza, jardinería, fotocopiado y estacionamiento en instalaciones de la cámara; supervisar los servicios concesionados y contratados por la cámara; y manejar el archivo general de la cámara sobre documentación de carácter administrativo.

b. Oficina de Apoyo Logístico a Reuniones y Eventos

Se encarga la Oficina de Apoyo Logístico a Reuniones y Eventos de diseñar y aplicar las políticas de servicios de alimentación en la cámara; organizar y supervisar los servicios de alimentación en la cámara; dar apoyo logístico a las sesiones del pleno y a las reuniones de los órganos de gobierno, comisiones y comités, grupos parlamentarios, diputados y unidades administrativas.

c. Oficina de Informática

Tiene encomendada la Oficina de Informática, diseñar y aplicar las normas, políticas y procedimientos para el programa de desarrollo de los

servicios de informática de la cámara, y proporcionar el apoyo técnico para la adquisición de los equipos; administrar los sistemas y equipos de informática y telecomunicaciones de la cámara y promover su óptimo aprovechamiento; desarrollar y promover los servicios de intranet y página web de la cámara, aplicando la normatividad que se establezca; implantar, en coordinación con las unidades administrativas y legislativas, redes de datos y mantenerlos en operación a fin de agilizar la comunicación electrónica, tanto interna como externa de la cámara; recomendar a las unidades administrativas y legislativas de la cámara, soluciones tecnológicas e informáticas para optimizar los recursos y procesos operativos; diseñar y actualizar las redes telefónicas para agilizar la comunicación interna y externa de la cámara; formular y aplicar los programas de mantenimiento preventivo y correctivo, así como de sustitución del equipo de cómputo de la cámara.

d. Oficina de Talleres Gráficos

Corresponde a la Oficina de Talleres Gráficos, administrar los servicios de talleres gráficos de la cámara; proporcionar los servicios de imprenta a los órganos de la cámara y a los legisladores, conforme a las políticas establecidas; realizar los impresos, ediciones y publicaciones en apoyo a las labores de la cámara, en coordinación con las diferentes áreas; integrar, conservar y controlar la maquinaria y equipo de los talleres gráficos; establecer comunicación y coordinación con talleres gráficos externos a la cámara, a fin de intercambiar apoyo para el cumplimiento de sus funciones.

E. Dirección Jurídica

Es responsable la Dirección Jurídica de atender los asuntos legales de la cámara tanto de carácter consultivo como contencioso; para lo cual tendrá, por acuerdo del presidente de la cámara, la representación jurídica de la misma, en los juicios y procedimientos contenciosos en los que ésta sea parte, ejerciendo todas las acciones que sean necesarias para proteger el interés jurídico de la misma, así como denunciar, ante el ministerio público y demás autoridades, los hechos que así lo ameriten; proporcionar al presidente de la cámara los apoyos legales que requiera; asesorar en materia jurídica a la Secretaría General y a las secretarías de Servicios; así como al secretario de Servicios Parlamentarios, en el desahogo de consultas jurídico-parlamentarias; verificar que todos los actos jurídicos que deban suscribir los servidores

públicos en representación de la cámara, cumplan con los requisitos y las formalidades jurídicas correspondientes.

Para el cumplimiento de sus labores, la Dirección Jurídica cuenta con las oficinas de Consultoría y de Auxilio al Procedimiento Disciplinario, Servicios Legales, y de lo Contencioso.

a. Oficina de Consultoría y de Auxilio al Procedimiento Disciplinario

A la Oficina de Consultoría y de Auxilio al Procedimiento Disciplinario le corresponde desahogar las consultas, así como emitir opinión en todos los temas de análisis jurídico que se le encomienden; llevar a cabo los estudios y análisis jurídicos requeridos para el desempeño de los servicios jurídicos; auxiliar a la conferencia y al Consejo Directivo en los trámites relativos al procedimiento disciplinario y los recursos establecidos en el presente estatuto; tener actualizado el catálogo de leyes y disposiciones aplicables; recopilar y analizar las normas, disposiciones y acuerdos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* relativos a la cámara.

b. Oficina de Servicios Legales

Compete a la Oficina de Servicios Legales vigilar y revisar que todos los actos jurídicos suscritos por cualquier servidor público, en representación de la cámara, cumplan con los requisitos y las formalidades jurídicas correspondientes; integrar y mantener actualizado el registro de los compromisos jurídicos de la cámara; apoyar a la Secretaría General en lo relativo al trámite de las denuncias de juicio político y solicitudes de declaración de procedencia, en los términos de la legislación aplicable.

c. Oficina de lo Contencioso

Concierne a la Oficina de lo Contencioso representar a la cámara en los juicios, diligencias, trámites administrativos y jurisdiccionales; llevar a cabo los trámites judiciales de los juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad cuando lo requiera el presidente de la Mesa Directiva; promover la representación adecuada de la cámara en los asuntos contenciosos en que sea parte; desahogar las solicitudes y requerimientos que, por los conductos legales, formulen las autoridades judiciales y administrativas.

F. Dirección de Seguridad

Tiene a su cargo la Dirección de Seguridad administrar los recursos humanos y técnicos necesarios para la aplicación de los servicios de salvaguarda de los legisladores, personal y visitantes de la cámara; apoyar al secretario de Servicios Administrativos y Financieros en la elaboración y ejecución del programa de seguridad para los legisladores, personal y visitantes a la cámara; apoyar al secretario de Servicios Administrativos y Financieros en la formulación y ejecución del programa de resguardo de los bienes muebles e inmuebles de la cámara; apoyar al secretario de Servicios Administrativos y Financieros en la formulación y operación del programa de protección civil de la cámara; proporcionar el servicio de vigilancia permanente en las instalaciones de la cámara, conforme a las técnicas y estrategias de seguridad aplicables; poner en práctica sistemas de control de acceso, permanencia y salida a las instalaciones, así como de orientación para visitantes a las instalaciones de la cámara.

Para la realización de sus actividades, tiene adscritas la Dirección de Seguridad a las oficinas de Seguridad y de Protección Civil.

a. Oficina de Seguridad

Se encomienda a la Oficina de Seguridad llevar a cabo las acciones señaladas en el programa de seguridad de la cámara; manejar los recursos materiales, humanos y técnicos necesarios para proporcionar los servicios de salvaguarda y seguridad en la cámara; realizar las actividades previstas en el programa de resguardo de bienes muebles e inmuebles de la cámara y asegurar el funcionamiento óptimo de los sistemas y equipos de seguridad.

b. Oficina de Protección Civil

AtaÑe a la Oficina de Protección Civil desarrollar las actividades señaladas en el programa de protección civil de la cámara; así como desarrollar los programas de prevención, simulacros, control de riesgos y supervisión de sistemas electromecánicos de la cámara.

G. Oficinas no adscritas a ninguna de las direcciones

No dependen de ninguna de las direcciones de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros las oficinas de Servicios Médicos y la Oficina de Atención a Diputados.

a. Oficina de Servicios Médicos

Coordinar la prestación de servicios médicos a los legisladores y a sus beneficiarios; brindar el servicio de urgencias médicas en los casos que se presenten en el interior de la cámara; los de consulta externa y atención odontológica a los diputados y, sólo en caso de urgencia, al personal de la cámara; asistir a los diputados en el trámite de reembolsos de gastos médicos, con el apoyo de la Dirección de Servicios Jurídicos cuando se requiera, de conformidad con los lineamientos establecidos.

b. Oficina de Atención a Diputados

Corresponde a la Oficina de Atención a Diputados realizar los trámites relativos a los documentos que amparan los gastos realizados por los diputados con motivo de los trabajos que realizan en comisiones y comités, con base en el presupuesto autorizado; así como tramitar las solicitudes de los legisladores para obtener pasaportes y visas.

4. Naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación

A manera de apéndice se inserta la Auditoría Superior de la Federación en la Cámara de Diputados, dotada de autonomía técnica y de gestión, no es por tanto un organismo constitucional autónomo, entendido éste como una institución prevista como autónoma en la Constitución, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, no adscrita a ninguno de los poderes del Estado, y que en la materia de su competencia es la máxima autoridad del país.

En consecuencia, la Auditoría Superior de la Federación —porque la Constitución no la erige como autónoma— carece de personalidad jurídica y consecuentemente no puede tener patrimonio propio; y está adscrita al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados. Al respecto, el doctor César Astudillo, afirma:

Los órganos que no cumplen con el *standard* de una autonomía plena, y que por lo mismo no alcanzan la consideración de órganos constitucionales autónomos, pero que cubren algunos de sus requisitos, se conocen como órganos

de relevancia constitucional, en virtud de ostentar una posición intermedia entre los entes autónomos y los entes públicos federales.¹¹⁹

Por su parte, el doctor Miguel Carbonell hace notar que: “normalmente, la característica que les falta (a los órganos de relevancia constitucional) es la que tiene que ver con la no inclusión en la estructura orgánica de alguno de los poderes tradicionales”.¹²⁰

IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CÁMARA DE SENADORES

La administración de la Cámara de Senadores se encomienda básicamente a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, y principalmente a la Secretaría General de Servicios Administrativos —de la cual depende la Tesorería—, en cuyas estructuras y funcionamiento se utiliza la forma organizacional de la centralización, puesto que integran la administración centralizada del Senado, y además se emplea la desconcentración administrativa para configurar a la Unidad Técnica para la Igualdad de Género, misma que se desconcentra de la Mesa Directiva de la cámara.

1. *Secretaría General de Servicios Parlamentarios*

Corresponde a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios apoyar a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del pleno; recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la cámara, remitirlos desde luego a la Mesa Directiva y llevar un control de registro de los mismos; apoyar a los secretarios de la cámara en la recepción de las votaciones del pleno; apoyar al presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada periodo de sesiones; integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos; registrar las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las comisiones de la cámara, y asegurar su publicación en el *Diario de los Debates* y/o en los medios autorizados; y atender las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las

¹¹⁹ Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en Ackerman, John M. y Astudillo, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, 2008, p. 52.

¹²⁰ Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 103-105.

iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente.

2. *Secretaría General de Servicios Administrativos*

Se encarga la Secretaría General de Servicios Administrativos de dirigir tales servicios, a fin de que éstos se desempeñen con eficacia; así como de conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la cámara: administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la cámara.

A. *Tesorería*

Compete a la Tesorería de la Cámara de Senadores obtener de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos autorizado para cada ejercicio fiscal, conforme al calendario de ministraciones aprobado; cumplimentar los acuerdos de la Mesa Directiva de la cámara y del pleno, relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos de la cámara; pagar la dietas y sueldos de los senadores y servidores públicos de la cámara y los demás autorizados en el presupuesto; dar opinión acerca de los asuntos financieros de la cámara; proporcionar mensualmente a la Comisión de Administración un informe sobre la aplicación de los recursos financieros de la cámara; descontar, de las cantidades que deba entregar como dietas a los senadores, la suma que corresponda a los días que dejaren de asistir, conforme a la orden escrita del presidente de la cámara.

B. *Contraloría Interna*

Corresponde a la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores practicar la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la cámara; auditar a los grupos parlamentarios, respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la cámara; dar trámite a las quejas y denuncias que se formulen con motivo del presunto incumplimiento de las obligaciones administrativas de los servidores públicos de la cámara; desahogar los procedimientos administrativos derivados de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en contra de los servidores

públicos de la cámara por incumplimiento de sus obligaciones e imponer las sanciones correspondientes; resolver los recursos que se interpongan en contra de sus resoluciones; participar en los procesos de licitación para la adjudicación de los contratos que celebre la cámara para la adquisición, arrendamiento, prestación de servicios, obras públicas y enajenación de bienes muebles e inmuebles; resolver las inconformidades o conciliaciones que se presenten con motivo de los procesos licitatorios referidos; intervenir en los actos de entrega-recepción, así como en las actas administrativas en las que soliciten su intervención los órganos directivos, comisiones y comités del Senado, o las dependencias de la propia cámara; expedir las normas administrativas internas para regular su funcionamiento.

3. Unidad Técnica para la Igualdad de Género

La Unidad Técnica para la Igualdad de Género del Senado de la República, tiene la encomienda de institucionalizar la perspectiva de género en todas las actividades, áreas y decisiones de la Cámara de Senadores; su objetivo consiste en transformar la cultura organizacional fomentando nuevas formas de relacionarse entre la plantilla laboral que aquí se desarrolla, considerando las diferencias y diversidad de realidades que viven las mujeres y los hombres que laboran en el Senado; sus principales actividades consisten en elaborar el programa para la igualdad de género del Senado de la República; elaborar y coordinar un plan de capacitación y formación permanente; formular diagnósticos que permitan identificar las brechas de desigualdad que se presentan en la Cámara de Senadores con el fin de impulsar acciones tendientes a reducir de manera drástica las brechas de desigualdad de género existentes entre el personal del Senado; diseñar e implementar un mecanismo de prevención y de atención del hostigamiento, acoso sexual y de cualquier otra forma de violencia y discriminación, a efecto de eliminar dichas prácticas en el Senado; organizar talleres y seminarios para analizar la legislación sobre la materia.