

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SU APLICACION EN MATERIA DEL GASTO PUBLICO FEDERAL COORDINADO CON ESTADOS Y MUNICIPIOS

Enrique Del Val Blanco

GENERALIDADES

LA concepción moderna del estado capitalista como rector y actor en la economía nacional, pone en crisis las tesis tradicionales o clásicas, relativas al papel que jugaba como mero administrador pasivo. Abstrayendo las funciones más importantes del estado moderno, en atención a las necesidades que tiene que enfrentar no tan sólo por su carácter imperativo y obligatorio, sino por tratarse de la existencia misma del estado en cuanto tal, son la planeación de la recaudación y la planeación del gasto, bajo la directiva de lograr la mejor redistribución de la riqueza nacional, para beneficio de las mayorías asalariadas.

Determinadas las necesidades públicas, se fijan las cantidades que el estado deberá recaudar de sus gobernados, como parte de la riqueza que estos últimos habrán de aportar por tal concepto, así, los ingresos del estado que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y entre los que se encuentran las rentas derivadas del ejercicio del poder soberano del estado o de derecho público, como son los impuestos y derechos, y los derivados de las rentas patrimoniales o de derecho privado, como son los productos y los aprovechamientos, que son considerados como ingresos que percibe el estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones; el Código Fiscal de la Federación vigente adopta dicha clasificación

doctrinal, agrupando en su artículo 2o. a los impuestos y derechos, que junto con las aportaciones de seguridad social, los señala como clases del rubro genérico de las contribuciones y en el numeral 3 define los productos y aprovechamientos.

Los ingresos extraordinarios, son los que percibe el estado sólo cuando en circunstancias irregulares enfrenta necesidades no previstas que obligan a erogaciones no planeadas, entre estas fuentes de financiamiento se cuentan los impuestos y derechos extraordinarios, los empréstitos, la emisión de moneda, etc.

De esta forma, hemos hecho un breve bosquejo de la función recaudatoria del estado, que en nuestro país encuentra fundamento jurídico en los artículos constitucionales 73, fracción VII, que faculta al congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, la fracción XXIX en que se reconoce la facultad de la federación en materia impositiva, y el 74, fracción IV, que al hablar de las facultades de la Cámara de Diputados señala la de discutir primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir el presupuesto.

Además, la fracción IV del artículo 31 constitucional que al tenor literal dice que: "son obligaciones de los mexicanos. . . contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dicho con relación a esto que: "el principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal por diversos preceptos que se refieren a la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad

a la luz del sistema general, que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan sólo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la constitución del estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente, que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. . .” (Hernández Reyes, Ramón. Tomo LXXXI, pág. 6374).

Estos preceptos constitucionales constituyen el marco jurídico de la función de recaudación del estado en nuestro país. Hasta aquí, hemos referido el marco jurídico-financiero de las actividades del estado en materia recaudatoria.

Ahora, trataremos brevemente la importancia del gasto público, por el carácter fundamental que éste tiene en la actividad financiera estatal, y aunque no sea éste el espacio para mayores reflexiones sobre este tema, es de señalarse la evolución que ha experimentado el pensamiento económico sobre los gastos públicos y que de una posición en que se consideraba primordialmente su importe global, ahora se pone especial atención en el examen de su composición.

El gasto público ha sido una de las mayores preocupaciones de distinguidos autores desde el punto de vista de ciencia

jurídica mexicana, así, Don Gabino Fraga expresa que: "por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual". *

El manejo del gasto público es la herramienta que permite a cualquier estado cumplir con los postulados que se plantea, y hoy, en nuestro país, la correcta utilización del mismo es pilar de la política presidencial tal y como lo manifiesta el Presidente de la República, en el informe que envió a la H. Cámara de Diputados el pasado día 15, en cumplimiento de la Ley de Planeación, en donde expresa que: "la acción del gobierno durante 1984 busca lograr un gran esfuerzo de productividad y eficiencia y fortalecer el respeto estricto a la normatividad y moralidad en la toma de decisiones y en el uso de los recursos públicos; en este sentido, la renovación moral no es un empeño circunstancial, sino un propósito permanente; encabezarla e impulsarla continuará siendo el compromiso del gobierno".

CONTROL DEL GASTO PUBLICO Y SISTEMA DE RESPONSABILIDADES

El título IV constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, definen y regulan principios que rigen el nuevo sistema de responsabilidades en el servicio público, precisando las diferentes modalidades en que se puede presentar ésta, así, se habla de responsabilidades políticas y administrativas al margen de las civiles y penales reguladas por las leyes de la materia.

Este sistema de responsabilidades, que a nivel normativo es la expresión del pensamiento central del Presidente Miguel de la Madrid sobre renovación moral, pretende subsanar las lagunas que padecía nuestro sistema jurídico, definiendo con precisión

* Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, pág. 270.

las obligaciones de todos aquéllos que ocupen un empleo, cargo o comisión en el servicio público y prescribiendo, para el caso de su incumplimiento, la aplicación de auténticas sanciones desde el punto de vista de su estructura técnico-formal. De esta manera se evitan aquellas fórmulas meramente declarativas, que hacían imposible la exigencia de las conductas lícitas en el servicio público y que lejos de implicar un correctivo eficaz y que representara auténticas medidas de prevención de conductas no deseadas, fomentaban éstas.

Bajo este nuevo marco, el sistema de responsabilidades define quiénes están sujetos a él, precisa las obligaciones en el servicio público, y prescribe las sanciones cuya intensidad estará en función de la gravedad de la falta, convirtiéndose aquéllas en verdaderos disuasivos a las conductas ilícitas en el servicio público. Por esta razón, en el sistema adquiere importancia vital la función de control y evaluación del gasto público, pues éste, como una de las actividades más importantes del estado moderno, debe sujetarse a un esquema de responsabilidades, racional, coherente y completo, que asegure el cumplimiento legal del mismo.

Giuliani Fonrouge expresa que la función controladora puede verse desde diversos puntos de vista: 1) según las personas afectadas, en control de los ejecutores administrativos y de los funcionarios contables; 2) en cuanto a los hechos realizados, en control de los recursos y control de erogaciones; 3) considerando la oportunidad en que se ejerce la fiscalización, en control preventivo, que tiene lugar antes o durante la operación de ejecución propiamente dicha y control definitivo o a posteriori y 4) según la naturaleza de los órganos intervinientes, en control administrativo, judicial y político.

En nuestro país, los mecanismos y formas de control del gasto público, habían estado orientados por la finalidad de que el ejercicio del presupuesto fuera debidamente administrado con miras a evitar irregularidades y en caso de que éstas fuesen

detectadas, castigarlas. Sin embargo, el control se enfocaba básicamente más a evitar las faltas de honradez que a buscar que se cumpliera con los fines del presupuesto.

En el nuevo sistema de responsabilidades, se han modificado los criterios, introduciéndose como elemento dinámico no sólo el control del ejercicio del presupuesto, sino también el cumplimiento de éste y de los programas, para saber si se han cumplido las metas y objetivos que se hubiesen programado, pues como se ha expresado muchas veces, también la ineficiencia es una forma de corrupción. Así, el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre las causales de juicio político, señala la de su fracción VIII, que al tenor literal expresa que: "redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. . . las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal", con esta modalidad expresada en tal causal, el valor jurídico que la ley está tutelando no sólo es el del ejercicio debido de los planes, programas y presupuestos, sino que éstos se cumplan al corto, mediano y largo plazo en los términos de los mismos, siendo por lo tanto el ejercicio de éstos, no sólo el sujeto a control en función de las irregularidades que pudiesen detectarse, a fin de tomar medidas para evitarlas a futuro, sino también como objeto de evaluación de las metas fijadas y alcanzadas en base a criterios programáticos.

ORGANO DE CONTROL

El órgano al que de acuerdo con la teoría, y en atención a la experiencia recogida en otros países, "le corresponde por naturaleza el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos"* , es la Contraloría.

* Camargo, Pedro Pablo. El Control Fiscal con los Estados Unidos y México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M., México, 1969.

La Contraloría, como órgano fiscalizador y de control, no es una figura nueva ni novedosa en la morfología de nuestra administración pública, pues ésta existió en México de 1917 a 1931. En efecto, la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 (artículo 12) creó el Departamento de Contraloría, con atribuciones para llevar la contabilidad de la Nación, efectuar la glosa de toda clase de cuentas, intervenir en las operaciones de la deuda pública y llevar las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda. Se expidieron dos leyes orgánicas, la primera en 1918 y la segunda en 1926.

Sin embargo, la Contraloría de la Federación desapareció en 1931 al expedirse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de dicho año.

La vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32 bis, crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación asignándole su correspondiente competencia, entre la que destaca la relativa al gasto público, cuya atribución de facultades se encuentra consignada en la fracción I, que literalmente dice: "planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos..; la fracción II, establece la facultad para expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. Determinándose que la secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control; la fracción III, que confiere las facultades de vigilancia del cumplimiento de las normas de control y fiscalización y la fracción V, que establece las facultades para comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión,

deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno federal.

De esta manera, el manejo del gasto público federal obedece a la concepción moderna, que lo entiende como un mecanismo que conjunta dos aspectos básicos en el marco de las decisiones de política, la programación y la ejecución eficaz, así, el concepto de eficiencia y el de evaluación de ésta, no sólo constituye un elemento modernizador de la función de ejecución, sino una obligación para los encargados de dicha función. Estos principios están plasmados en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que con el propósito de fortalecer la eficiencia en la ejecución, establece que todas las entidades que efectúen gasto público federal cuenten con una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades.

La citada ley, dispone que la contabilidad de las entidades debe llevarse con base acumulativa para determinar costos y facultar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y que los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avance de la ejecución de programas y en general, de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal. (Artículo 40).

SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO

El artículo 108 constitucional define quiénes están sujetos al régimen de responsabilidades, estableciendo literalmente que: "para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o

comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. . .” De esta forma, la Constitución resuelve el problema de definir la calidad del servidor público, a través de una cláusula casuística o descriptiva.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por otra parte, en el artículo 47, fracción II, alude expresamente a la obligación de los servidores públicos que por la naturaleza de su empleo, cargo o comisión tienen que formular y ejecutar legalmente el gasto público, así, literalmente el precepto señala que: “todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan. . . Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos”.

Los funcionarios, y en general el personal de las entidades que señala la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (Artículo 2), son responsables de cualquier daño estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal o cualquier entidad que realice gasto público federal, por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de la ley, inherentes a su cargo o relacionados con su función o actuación. Pero, son solidariamente responsables, junto con los funcionarios y demás personal, los particulares en todos los casos en que hayan participado deliberadamente en la comisión de los actos que originen una responsabilidad. (LPCGP - Artículo 46).

Las responsabilidades son de carácter administrativo, y por lo tanto se constituyen y se exigen administrativamente,

con independencia de las sanciones de carácter penal que en su caso lleguen a determinarse por la autoridad judicial. (LPCGP-Artículo 49).

Si bien, he referido algunos preceptos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que aluden a la configuración de responsabilidades, es de señalarse que el aspecto sustantivo de dicho ordenamiento lo constituye, precisamente, la regulación del presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal, entendiéndose por éste, las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realicen las entidades que señala el mismo instrumento. (LPCGP - Artículo 2). Pero, la materia de responsabilidades, es regulada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es así, como ambos ordenamientos tienen una aplicación complementaria, pues mientras la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su respectivo reglamento, en caso de ocurrir una responsabilidad imputable a un servidor público, regulan el aspecto indemnizatorio tendiente a la recepción del daño sufrido por la Hacienda Pública y el procedimiento para la consecución de tal fin; la referida Ley de Responsabilidades regula el aspecto sancionador y el procedimiento para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Hasta aquí, nuestro análisis se ha centrado, primero, en algunas consideraciones sobre el gasto público, y después, sobre el sistema de responsabilidades en el servicio público, refiriendo quiénes son reputados como servidores públicos, cuáles son las obligaciones de éstos cuando tengan que formular y ejecutar gasto público, de lo que se desprende que el incumplimiento de esta obligación puede tener dos vías de substanciación: la política y la administrativa, la primera se inicia si la responsabilidad se adecua a la causal de la fracción VIII del artículo 7o., de la Ley Federal de Responsabilidades, dando lugar a la iniciación del juicio político, ya que alude a un incumplimiento agravado por el carácter sistemático y grave de las violaciones, y la segun-

da vía, tiene lugar con la incoación del procedimiento administrativo cuando se incumple con la obligación de la fracción II del artículo 47, ya transcrita del multicitado ordenamiento.

El marco de referencia que hasta este momento hemos señalado, es concerniente a los servidores públicos que ejecutan gasto público dependientes de la Administración Pública Federal, así, por la división de poderes que priva en nuestro sistema jurídico, el control legislativo del gasto público lo lleva a cabo el órgano técnico de la H. Cámara de Diputados, es decir, la Contaduría Mayor de Hacienda, así, el Poder Legislativo participa en el control y evaluación del gasto público, comprobando si sus decisiones han sido respetadas. Aunque ésto en el plano teórico resulta racional, en la práctica no ha sido fácil, pues por la magnitud y complejidad técnica que ha adquirido el ejercicio del presupuesto, un control efectivo se torna difícil. Por esta razón, el control administrativo y el control legislativo deben coordinarse, así por disposición expresa del reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría, estableciendo la coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda en las materias que sean de su competencia.

LOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTATALES

Por otra parte, en atención a la estructura federal de nuestro estado, lo podemos concebir como un sistema jurídico total, complementado por la existencia de varios sistemas jurídicos parciales, materialmente limitados por la supremacía de la Constitución Federal, concebida ésta como principio político fundamental, surge así, la problemática de determinar la incidencia del sistema de responsabilidades relacionado con el gasto público en el ámbito de los estados.

El citado artículo 108 constitucional, en su tercer y cuarto párrafos, señalan que: "los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores y de justicia locales, serán responsables por

violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República, precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y municipios.

El artículo 109 constitucional en su primer párrafo señala que: "el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad. . ."

Asimismo, el artículo 110 constitucional en su segundo párrafo dispone que: "los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda".

También, el artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece, que: "...son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

En mérito de lo anterior, la Constitución define a los servidores públicos de los estados, quienes pueden ser sujetos de juicio político, cuya substanciación se encuentra regulada en la ley de materia, la que de conformidad con nuestra tradición

constitucional y por la vocación de equilibrio del Poder Legislativo, dispone que el juicio político sea substanciado bicameralmente, de manera que la H. Cámara de Diputados erigida en jurado de acusación, instruya el procedimiento y sostenga la causa ante el senado, erigido en jurado de sentencia, para que éste resuelva, con la salvedad de que se trata de gobernadores, diputados a las legislaturas locales y magistrados de tribunales superiores de justicia locales; la resolución de la Cámara de Senadores no tendrá efectos constitutivos, sino declarativos y la misma se comunicará a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

El mismo procedimiento consignado, se observará cuando se trate de gobernadores, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, sujetos al procedimiento para la declaración de procedencia, como requisito a substanciar, para que en caso de que haya lugar se ejerza la acción penal.

De acuerdo con el propósito de integrar un sistema racional y completo, que asegure los mecanismos de control y evaluación de los recursos económicos de origen federal que son transferidos a los estados. Así, el artículo 108 constitucional, al referirse a los servidores públicos locales que manejan recursos económicos federales, confiere facultades implícitas de fiscalización a la federación, para controlar y evaluar los fondos públicos que ésta entrega a las soberanías locales.

Los criterios de determinación que emplea la Constitución en esta materia, son dos: por un lado, la relevancia del sujeto y su presunta responsabilidad por el manejo indebido de fondos públicos federales, como causal de juicio político y por otro lado, la indeterminación del sujeto y el dato objetivo del manejo indebido de fondos públicos federales, como causal del procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa.

El precepto del artículo 108 constitucional, en su comen-

tado párrafo tercero, describe diversos servidores públicos de los estados como sujetos de responsabilidad, pero dicha descripción no debe ser entendida "literalmente" en forma limitativa, fuera del caso de responsabilidad política, pues de lo contrario, incurriríamos en inconsistencias de difícil apoyo lógico, pues, si por un lado tenemos los sujetos y por otro lado, los supuestos de responsabilidad e interpretamos literalmente el primero, tendríamos que llegar a considerar, que existen servidores públicos estatales que realizan los supuestos de responsabilidad, pero que por no estar descritos en el precepto constitucional, escapan a su ámbito personal de validez, derivación ésta última que resulta inconsistente.

La descripción del tercer párrafo del artículo 108 constitucional, lejos de ser limitativa, es descriptiva en materia de responsabilidad administrativa, pues como norma de rango constitucional, tan sólo marca la directiva y el sentido en que habrá de interpretarse, pues por su propia naturaleza constitucional, no puede tener una determinación absoluta, sino al contrario, su indeterminación relativa es subsanada por el proceso de reglamentación que realiza la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 2o., ya transcrito, en el que se desprende que los sujetos de la ley no sólo son los descritos en el primer y tercer párrafos del artículo 108 constitucional, sino también aquellos servidores públicos que manejen recursos económicos y fondos federales, pues esta ley al ser reglamentaria del título IV constitucional, define al propio precepto citado sin rebasar su marco.

CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede celebrar convenios de coordinación con los jefes de las soberanías estatales y con sus participaciones en los casos necesarios con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

De esta forma, a través de la figura del Convenio Unico de Desarrollo (CUD), se contribuye al respeto de la soberanía estatal y al fortalecimiento económico de los estados, en atención a sus propias necesidades internas, su capacidad económica, sus riquezas y la posibilidad de explotación de éstas. Así considerado, el CUD se transforma en uno de los principales mecanismos financieros de los estados, dentro del marco de nuestro federalismo.

La competencia de los órganos centrales es distinta a la que corresponde a las entidades federativas. Este reparto de competencias lo establece claramente el artículo 124 constitucional, señalando que las facultades que no están expresamente concedidas por la propia Constitución Política a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Los convenios a que se refiere el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pueden celebrarse sin necesidad de que los órganos centrales o de algún estado invadan el ámbito de competencia del cual no son titulares. La celebración de estos convenios es posible sin que se viole la soberanía de los estados y sin que se invada el ámbito de autoridad federal o local.

En mérito a las consideraciones hechas, los recursos económicos federales transferidos a través del CUD, de acuerdo con el marco jurídico señalado, también serán objeto de control, fiscalización y evaluación por parte de los órganos centrales de la Administración Pública Federal, a fin de que se integre racionalmente el esquema completo del control del gasto público, vigilando y comprobando que el ejercicio de la parte de éste, que se transfiere en CUD, se realice legalmente.

Las irregularidades que se detecten en el ámbito local, por el manejo indebido de recursos económicos federales, serán tramitadas de conformidad con las leyes y preceptos invocados. Los criterios adoptados por la Ley Federal de Responsabilida-

des, atienden a la calidad del sujeto que aplica indebidamente fondos federales, y entonces surge la responsabilidad política, pero también, atienden al hecho objetivo del manejo indebido de fondos federales, sin importar la calidad del sujeto activo, y entonces surge la responsabilidad administrativa.

Una vez que hemos llegado a este nivel de análisis, puede surgir la duda de qué sucedería con aquellos proyectos estatales que estuvieran financiados parcialmente con recursos económicos procedentes del CUD, como son las obras públicas. En el caso de la ejecución de este tipo de proyectos, la legislación aplicable sería, en nuestra opinión, la Ley de Obras Públicas, la que expresamente en su artículo 7, señala que: "la ejecución de obras públicas con cargo total o parcial a fondos federales conforme a los convenios entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas, estará sujeto a las disposiciones de esta ley".

Por lo anterior, en caso de ocurrir irregularidades en la ejecución de obras públicas estatales con cargo total o parcial a los fondos federales, se investigaría dicha irregularidad, y en su caso, se determinaría la existencia o no de responsabilidades, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Es decir, y en este punto quiero ser muy claro, cualquier persona que contrate una obra pública estatal con parte o totalmente con recursos federales, deberá ajustarse al procedimiento que marca la Ley de Obras Públicas, ya que en caso contrario, estará incurriendo en responsabilidad y se le aplicará la ley correspondiente.

En el momento en que cualquier funcionario estatal, utiliza o compromete para cualquier obra, adquisición, etc., recursos federales, está actuando como servidor público sujeto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Consideramos que el "Programa de Renovación Moral de la Sociedad", se cumplirá mucho mejor en la medida en que, como indica la Constitución, cada legislatura local apruebe su

propia Ley de Responsabilidades y podamos tener en la Nación un marco homogéneo en la materia, pues en última instancia, somos responsables no de nuestro dinero, sino de algo más delicado, el dinero del pueblo.