

301809  
17  
29



# Universidad del Valle de México

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**LAS CONTRALORIAS INTERNAS COMO APOYO A LA  
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A:**  
**JORGE FRANCO MEZA**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LAS CONTRALORIAS INTERNAS COMO APOYO A LA  
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

**INTRODUCCION**

Antecedentes .....	1
Resúmen histórico .....	5

**CAPITULO I**

<b>LA RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD .....</b>	<b>13</b>
A) Generalidades .....	14
B) Objetivos .....	20

**CAPITULO II**

<b>EL CONTROL Y LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION .....</b>	<b>25</b>
A) Antecedentes .....	26
B) Iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con lo que se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación .....	31
C) Atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación .....	36

**CAPITULO III**

<b>LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LAS DEPENDENCIAS GUBERNA MENTALES .....</b>	<b>40</b>
A) Antecedentes .....	41
B) Organización y atribuciones de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal .....	45

**CAPITULO IV**

<b>EL TRAMITE DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS COMO UNA DE LAS FUNCIONES DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS .....</b>	<b>51</b>
A) El servidor público ante la nueva legislación de responsabilidades .....	52
B) La aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público .....	59

C)	El procedimiento administrativo para determinar la existencia de responsabilidades .....	66
D)	Comentarios al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos .....	73
	CONCLUSIONES .....	113
	BIBLIOGRAFIA .....	119

## INTRODUCCION

## ANTECEDENTES.

Cierto es que "la renovación moral de la sociedad no es moda de sexenio", palabras pronunciadas por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado al inicio de su mandato presidencial 1982-1988; y realmente no es novedad, ya que sólo se considera como la reorganización sobre el control de los bienes que maneja el Estado al modernizar y mejorar la eficacia jurídica, para demostrar transparencia en la gestión pública que el gobierno tiene al servicio de los mexicanos.

De lo anterior podemos mencionar antecedentes coloniales como el llamado Juicio de Residencia. Y ello a pesar de que somos herederos de una de las más sabias instituciones que se nos dió durante la Colonia: el juicio de residencia, que con frecuencia se afirma, es necesario volver a implantar, aún cuando ello, desde luego, no es posible en la actualidad.

Esta Institución nació en España, en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica, al nombrarse a Nicolás de Orando, Gobernador de Indias, recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla, y con este acto quedó establecido el juicio en cuestión.

"La importancia de este juicio, lo destaca el doctor Carlos Mario Vargas Gómez.- El juicio de residencia, enciclopedia Omeba T. XIX; esta institución Española, es concebida para garantizar la administración y control de los vastos y lejanos territorios americanos, conquistados por España, teniendo como finalidad el tratar que las disposiciones de la Corona Española, legales, administrativas o políticas, fueran debidamente cumplidas, y por otra parte, que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones. Sostiene el doctor Vargas que sin duda el juicio de residencia daba la pauta a que los habitantes de estas regiones tuvieran la oportunidad de hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el cargo, para denunciar sus abusos o errores que hubieran cometido en su desempeño". (1)

(1) Cárdenas Raúl. Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México. 1983. p.p. 13, 14

Por estas razones Raúl F. Cárdenas afirma que la trilogía de intereses y equilibrio representada por el Estado Español, el funcionario propiamente dicho y el pueblo americano, hicieron del juicio de residencia una verdadera institución popular que en su época sirvió para evitar en lo posible, los males propios de una administración compleja y variada, que actuaba lejos de los órganos competentes originarios.

Asimismo, señala que esta institución y el juicio en sí, no significaba de ninguna manera que las personas sujetas al procedimiento de residencia, fueran culpables de un hecho delictuoso, por el contrario, a los funcionarios que no se les encontraba responsabilidad alguna en su contra, en el juicio de residencia, sentían que éste era un gran momento de honor y satisfacción para ellos, de tal manera que este juicio no era avisto con desagrado por parte de los funcionarios públicos, que estaban seguros que durante su gestión habían procedido con honestidad, significando un motivo de halago tener el juicio de residencia. (2)

En nuestra actualidad el Estado mexicano reviste características esenciales, bajo una organización bien definida por medio de la cual controla y desempeña su función. Nos referimos a la Administración Pública, que es el auxiliar del Ejecutivo Federal, es decir, coadyuva con el Presidente de la República, siendo el apoyo para que éste, cumpla las atribuciones encomendadas.

"La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación". (3)

En las últimas décadas del siglo pasado la administración gubernamental era diferente a la complejidad burocrática del Estado federal mexicano de 1920, hasta un poco antes de la época del Presidente Plutarco Elías Ca-

(2) cfr. ibid. p. 15

(3) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, octava edición. p. 79

les, a pesar de el gran desarrollo administrativo de la época de 1917 a 1960, en donde la administración del Estado se modifica grandemente.

A partir de los últimos diez y ocho años se observa que el manejo del presupuesto ha aumentado considerablemente, ya que crecimiento de la población, con las naturales presiones de un país con muchas necesidades ha obligado al gobierno a aumentar su campo de acción en la economía y su aparato burocrático.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Deuda Pública son los primeros instrumentos Jurídicos que el Ejecutivo Federal actual utiliza, con el objetivo de programar y evaluar sus políticas.

Es menester señalar que la administración gubernamental para poder actuar crea sus normas jurídicas, a las que las actividades administrativas deben ajustarse, ya que ésta, no puede actuar al tenor de normas jurídicas de los particulares, por ser actividades específicamente de interés general, dando como resultado la existencia de el Derecho Administrativo.

"El factor más importante de la administración pública es el humano. El valor y la eficacia de los servidores públicos dependen principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos. Por lo tanto el factor humano es preponderante en el desarrollo de las labores administrativas". (4)

El Derecho Administrativo como marco jurídico de la Administración Pública Federal contiene normas que regulan la gestión pública. Las disposiciones que norman la actividad interna de las dependencias de la Administración Pública son aquellas que distribuyen las competencias entre los distintos órganos. Las disposiciones externas son las que regulan las relaciones jurídicas de los órganos administrativos entre sí.

En un régimen de derecho, debe existir una especial preocupación por mantener el principio de legalidad, de ahí que la Administración Pública de-

(4) Ob. Cit. p.p. 84, 85.



be vigilar que sus trabajadores no excedan la esfera de competencia ni cometan abusos de autoridad, para ello existe en el derecho administrativo una serie de disposiciones orientadas al control de los actos de la Administración Pública, a fin de establecer un permanente equilibrio en orden a la legalidad de la actividad administrativa.

Hoy en día el derecho administrativo tiene como misión la de superar el viejo antagonismo entre administración y legalidad. (5)

La Administración Pública Moderna abandonó definitivamente el sistema de privilegios con autoritarismo y despotismo y ahora somete sus importantes funciones al derecho. (6)

(5) cfr. ibid. p. 85

(6) Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México, 1983. p. 34

## RESUMEN HISTORICO.

El presente trabajo tiene como finalidad, dar a conocer los medios de control y la aplicación de sanciones en caso de responsabilidad a que están sujetos los trabajadores de las dependencias del Ejecutivo Federal, teniendo como marco de actuación a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a las Contralorías Internas de las Secretarías de Estado, establecidas, por decreto del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en 1983, cuyo objetivo principal es regular el trabajo burocrático.

Los preceptos jurídicos que rigen en la actualidad el control en la Administración Pública no son del todo una novedad, ya que a través de los diferentes gobiernos que se han sucedido en nuestro país, ha sido preocupación constante de éstos, el de aplicar sistemas idóneos en el control de los bienes que maneja el Estado.

Para iniciar tomaremos como punto de referencia el año de 1824, ya que a partir de esta fecha, el Gobierno Mexicano de aquella época por medio de su Ministerio de Hacienda establece el Departamento de Cuenta y Razón, en sustitución de las antiguas Contadurías. Este Departamento, se encargó de formar los presupuestos, así como la cuenta de ingresos y egresos de la Nación; asimismo se crea durante ese mismo régimen, la llamada Tesorería General, dependiente del mismo Ministerio de Hacienda, para ejecutar la distribución de los fondos nacionales y hacer las observaciones oportunas al Ejecutivo, con relación a los pagos indebidos y glosar sus cuentas, funciones que le fueron encomendadas por estar directamente sometida a la inspección de la Cámara de Diputados.

Durante 1830 y 1831 el Departamento de Cuenta y Razón desaparece, y en su lugar la Tesorería General reorganizada, establece un nuevo Departamento, denominado Dirección General de Rentas, cuya función fue la de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal.

En la época de Don Porfirio Díaz, ya existía la preocupación sobre el establecimiento de una dependencia contralora. Emilio Bustos, Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda en 1889, había escrito en ese año en su obra "La Admi-

nistración Pública de México" la conveniencia del establecimiento de una inspección general de Hacienda, separada de la Secretaría de Hacienda, que vigilara la Administración Financiera y reportara oportunamente a ésta acerca de sus observaciones.

El 23 de marzo de 1910, como precedente inmediato del Departamento de Contraloría, nace la Dirección de Contabilidad y Glosa para encargarse de -- glosar las cuentas que junto con la Tesorería General, estaba subordinada organizativamente a la Secretaría de Hacienda, quien tenía en sus manos todo el control administrativo y fiscal de los fondos públicos, siendo árbitro único, no solo para ordenar los pagos y gastos por medio de la Tesorería General, sino también para sancionar la inversión de los mismos por medio de la Dirección de Contabilidad.

Más tarde el 25 de diciembre de 1917, el Gobierno Mexicano adiciona a la Ley de Secretarías y Departamentos; el Departamento de Contraloría, el que surge como un mecanismo moralizador teniendo su propia Ley Orgánica expedida el 18 de enero de 1918, contando para su función con un Contralor General, seguido de un Auditor General, un Contador en Jefe, un Oficial Mayor, un cuerpo de Auditores Generales. Con la creación del mencionado departamento se termina con las atribuciones de fiscalización de la Secretaría de Hacienda sobre las demás dependencias del Ejecutivo, así como el de administrar sus propios gastos y el de las otras Secretarías.

Entre las facultades que tenía el Contralor General, estaban las de emitir las decisiones finales respecto a la legalidad de cualquier desembolso o disposición de fondos del gobierno o enagenación de bienes de la Nación; no solo su función era de control financiero, sino también la evaluación del rendimiento del trabajo gubernamental, funciones que eran realizadas por la Secretaría de Hacienda desde 1821, la que mantenía un poder preponderante sobre el control del Ejecutivo y que después la Contraloría General de la Nación, adquirió para introducir las mejoras necesarias, teniendo en consecuencia la responsabilidad de encabezar la reforma administrativa del gobierno federal, junto con la misión de moralizar al personal de la misma, encargándose del mejoramiento de la función

administrativa, así como de su constante actualización.

El poder que tenía el Departamento de Contraloría de la Nación para determinar la legalidad del uso de los fondos públicos y dictaminar sobre el nivel de rendimiento administrativo de las dependencias, lo situaba en medio de una lucha por la supremacía sobre el control de la administración gubernamental, ya que su creación afectó principalmente a la Secretaría de Hacienda, lo mismo que a la Tesorería General perdiendo organismos, funciones y recursos, y por lo tanto poder, ya que la Dirección de Contabilidad y Glosa pasó íntegramente de Hacienda a Contraloría.

En el año de 1926, durante el gobierno del General Plutarco Elías Calles es reformada la Ley de Secretarías de Estado, al expedir dos nuevas Leyes Orgánicas para la Contraloría y la Tesorería respectivamente, reforma que perjudicó a la Tesorería General al autorizar a la Contraloría las siguientes funciones: I.- Llevar la Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración Pública; II.- La contabilidad de la Nación; III.- El control previo de los egresos del gobierno federal; IV.- La deuda pública y V.- La relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Todo este poder que había adquirido el Departamento de Contraloría, tuvo diferentes presiones, ya que desde 1920, fue atacado por el periodista G.L. Llergo. Sus notas aparecieron en el periódico El Herald y fueron luego reproducidas como libro con el título de "Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por el efecto de la creación de la Contraloría", argumentando que algunas de las funciones que se le habían otorgado al mencionado departamento, eran realizadas anteriormente con efectividad por Hacienda, por lo que no tenía razón de ser. El 29 de diciembre de 1932, mediante el decreto que reforma la Ley de Secretarías de Estado de 1917, se suprime el Departamento de Contraloría, modificando el artículo 48 de la Ley, quedando de la siguiente manera:

"Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

A- Asuntos Fiscales y Presupuestales

...c) Fiscalización preventiva de actos y contratos de los que resulte obligación a cargo del Erario.

B- Asuntos de Tesorería

...c) Contabilidad General de la Federación

d) Glosa de ingresos y egresos federales

f) Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda

C- Asuntos de Créditos, Seguros, Fianzas y Moneda

...a) Formulación de Proyectos e iniciativas de Ley sobre créditos, bancos, deuda pública. (7)

Se advierte por medio de los antecedentes descritos con anterioridad que en México, ha existido una lucha política por el poder; supremacía sustentada por el Ministerio de Hacienda y el Departamento de Contraloría sobre el control de los bienes del estado; lucha que terminó en 1932 al derogar de la Ley de Secretarías de Estado al Departamento de Contraloría.

Acerca de la responsabilidad de los Servidores Públicos, en la Constitución del 4 de octubre de 1824, en su artículo 38 estaba considerado el principio de la responsabilidad contra el Presidente de la República, por los delitos de traición contra la Independencia Nacional, o la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno, por impedir que se hicieran las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados o por intervenir en las funciones de estos indebidamente; contra los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios de Despacho, por cualquier delito que cometiera durante el tiempo de su encargo; contra los gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución, leyes federales y las ordenes del Presidente de la República que no sean contrarios a ella y también por las publicaciones de leyes y decretos contrarios a la misma Constitución y leyes federales.

Cualquiera de las Cámaras, en calidad de gran jurado, podría conocer de las acusaciones en contra de estos funcionarios; pero para juzgar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, se formaba un tribunal especial de la siguiente manera: en el primer mes de sesiones ordinarias de cada dos años, la Cámara de Diputados, votando por Estados, elegía 24 individuos y de éstos se sacaba por suerte un Fiscal y 3 Jueces.

Tanto en las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, co-

(7) cfr. Revista de Administración Pública 57/58. enero-junio.- México.- Instituto Nacional de Administración Pública.- 1984.

mo en las Bases Orgánicas, Promulgadas por Santana el 12 de junio de 1843, se establece también el principio de la responsabilidad por faltas oficiales en contra de los altos funcionarios del gobierno del Estado, tales como el Presidente de la República, Secretarios del Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Consejeros de Gobernación y Gobernadores de los Departamentos, y cuyo procedimiento para la aplicación de sanciones era semejante al señalado en la Constitución de 1824, salvo el caso de que se tratara del Presidente de la República, pues entonces el gran jurado debería estar integrado por las dos Cámaras y no por una como cuando se trataba de los otros funcionarios.

El capítulo IV de la Constitución del 5 de febrero de 1857, está dedicada a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, estableciendo en su artículo - 103, reformado el 13 de noviembre de 1874, que son responsables por los delitos comunes que cometían durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho, lo mismo que el Presidente de la República, pero sin que éste pudiera acusarse durante el desempeño de sus funciones más que por los delitos de traición a la patria, violaciones a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

En esta clase de faltas oficiales cometidas por los altos funcionarios conocían las dos Cámaras, siendo la de Diputados la que ejercía funciones de jurado de acusación y la de Senadores de sentencia.

En esta Constitución todavía no encontramos consagrado expresamente el precepto que existe en la Constitución de 1917, que concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación; pero sí se declara ya que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público, ni tampoco por las faltas que cometan en el desempeño de otros cargos para lo que no existía fuero.

Como Leyes Reglamentarias de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857 se promulgan dos leyes sobre delitos y faltas oficiales de los funcionarios,

la del 3 de noviembre de 1870, siendo Presidente Don Benito Juárez y la del 6 de junio de 1896 en tiempo de Don Porfirio Díaz. La de 1870 constaba de once artículos, los primeros tres señalaban lo que debe entenderse por delito y por falta oficial: el primero se refiere al ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicana, representativa y Federal y a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en circunstancias graves. Las faltas oficiales estaban constituidas por infracciones a la propia Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, sin que se diga a que se refiere esa poca importancia.

Los funcionarios eran responsables por las omisiones, negligencias o inexactitudes en el desempeño de sus funciones, viendo las penas señaladas por esta ley de mayor o menor gravedad, según se tratará del delito, de una falta o de una omisión.

La segunda ley reglamentaria de 1896, es de mayor amplitud que la anterior, en cuanto al procedimiento en la aplicación de responsabilidades de los funcionarios públicos, al establecer y reglamentar las facultades de las Secciones Instructoras del Gran Jurado que se integraba por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores, la primera con jurado de acusación y la segunda como jurado de sentencia.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, quedan derogadas las leyes anteriores, la nueva Carta Magna toma también el principio de la responsabilidad de los funcionarios por delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo. (8)

Cabe hacer mención que el artículo ciento once en su párrafo V de la Constitución del 17, previene al Congreso de la Unión de expedir a la mayor brevedad una Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, siendo hasta después de veinte años el 30 de diciembre de 1939 el General Lázaro Cárdenas Presidente de la República, en uso de sus facultades que para legislar concedió al Congreso de la Unión

(8) cfr. Cárdenas Raúl.-Responsabilidad de los Servidores Públicos.- Editorial Porrúa. México. 1983.

por decreto del 31 de diciembre de 1936, para expedir la Ley General de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, que para enjuiciar a los funcionarios o empleados públicos que no gozan de fuero son competentes los Tribunales del Orden Federal o del Orden Común si son locales.

Como segunda fase se desarrolla en esa época por medio de un Jurado Popular integrado por representantes de diversas actividades sociales: I.- Un representante de los servidores públicos de la Federación, del Distrito, Territorios o Estados; II.- Un representante de la Prensa; III.- Un profesionista perteneciente a cualquiera de las profesiones liberales, que no sea funcionario ni empleado público; IV.- Un profesor; V.- Un obrero; VI.- Un campesino y VII.- Un agricultor, industrial o comerciante.

Según los motivos de permitir la intervención a diversos sectores sociales, en el procedimiento y la aplicación de sanciones en caso de responsabilidad en contra de servidores públicos, era con el fin de obtener una representación popular lo más efectiva posible y de arraigar, a la vez nuestro sistema democrático en el espíritu nacional. (9)

Se considera que la utilización de Jurados Populares en la aplicación de sanciones administrativas a los trabajadores del estado, fue ineficaz, ya que no -- cualquier persona puede impartir la justicia de manera justa y equitativa careciendo además de fundamentos para imponer cualquier sanción.

Como consecuencia de lo anterior, se reforma el Título Cuarto Constitucional y su Ley Reglamentaria, surgiendo con ello un nuevo intento para establecer un control eficaz sobre la Administración Pública tratando además con esto de erradicar la corrupción de los malos servidores públicos por medio de las facultades otorgadas a las contralorías internas, cuyo procedimiento administrativo se pretende demostrar en la presente tesis.

(9) *ibid.*



Subiré con esfuerzo hacia el palacio  
en donde habita la justicia, o seguiré  
el sendero del oblicuo fraude, para  
asegurar la felicidad de mi vida.

PINDARO

## **CAPITULO I**

### **LA RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD**

## A) GENERALIDADES

La problemática latente que nos presenta la actual Administración Pública Federal, dentro del Estado de Derecho en el cual nos desenvolvemos, es de fundamental importancia buscar medios de control idóneos para lograr una eficaz, honesta y expédita administración gubernamental.

Proporcionar medios de control más prácticos en el desarrollo diario del servicio público nacional, es tarea prioritaria del Estado, quien los deberá de llevar a la práctica para lograr los propósitos que él mismo se encomienda, así como también el de afrontar diversos problemas característicos en su administración, entre otros, el de la corrupción, que es uno de los grandes males que afronta la realidad nacional.

A través del tiempo la corrupción ha estado presente dentro del Estado Mexicano, perjudicando a sus instituciones y a quienes se sirven de ellas, por lo que al finalizar el sexenio 1976-1982, surge una enérgica protesta del pueblo, que exige poner fin a esta situación, ya que durante esta administración la inmoralidad pública degeneró causando graves daños económicos al país.

No es la primera vez que la sociedad mexicana ha dado muestra de su descontento en relación con la corrupción gubernamental, ya que en diversas ocasiones el malestar se ha hecho sentir en los mítines, manifestaciones, etc., por esta razón el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, candidato a la Presidencia de la República para el sexenio 1983-1988, en plena campaña, pretende dar una apertura democrática a través de la Consulta Popular, consistente en la intervención pacífica y directa por parte del pueblo, no sólo señalando las necesidades y carencias, sino también denunciando a los trabajadores del Estado, que al hacer alarde de su prepotencia, realizan oscuros manejos de los recursos económicos, materiales y humanos propios del Estado, haciendo de la corrupción una verdadero institución. (10)

Por tal motivo, el Lic. de la Madrid, toma como bandera de campaña, la Renovación Moral de la Sociedad, con la que pretende cortar de raíz los males que agobian a la administración pública de nuestro tiempo, al declarar:

(10) cfr. De la Madrid Hurtado. Pensamiento Político. Partido Revolucionario Institucional. Siete Tesis Fundamentales de Campaña. Edición de la Secretaría de Información y Propaganda C.E.N. del P.R.I. - Junio 1982. p. 31

"La corrupción y el abuso del poder son sentimientos de impotencia y frustración que abren brechas entre los servidores públicos y la ciudadanía, creándose con ello un desplazamiento del comportamiento social. El pueblo y sus organizaciones les compete la decisión y la capacidad de exigir, utilizando los medios del Estado para que sus derechos no sean atropellados, ni por el Gobierno, ni por los particulares". (II)

La renovación moral de la sociedad se define como el cambio de la acción política y social en contra de las violaciones que atentan contra la moral social, para evitar la desigualdad. Por medio de sus leyes y, en su caso, corrige y sanciona toda inmoralidad que afecta el interés público.

Para lograr la y preservarla es necesario, por un lado, que la sociedad reflexione en su lealtad hacia los intereses de la República, estableciendo sus propias normas de conducta y, por otro lado, que el Gobierno de México predique con el ejemplo, de manera que los logros que se pretenden obtener en contra de la corrupción, den resultados favorables, es decir, que de acuerdo con la realidad nacional la corrupción no es sólo propia del sector público, sino que involucra a toda la sociedad, quien tiene que luchar contra sí misma para contrarrestarla.

"La Renovación Moral exige que el Estado asuma tres responsabilidades fundamentales:

**PRIMERA:** Que prevenga la deshonestidad en sus relaciones con la sociedad. Para ello, la administración pública debe ser honesta, profesional y eficaz. Se deben remover cargas burocráticas que agobian a la sociedad. Es indispensable poner a disposición del pueblo, el poder del Estado para que sea él mismo la gran fuente de protección de sus derechos y de su control sobre la arbitrariedad y corrupción.

**SEGUNDA:** Que identifique, investigue, proceda y sancione con legalidad,

(II) De la Madrid Hurtado, Miguel.- Nacionalismo Revolucionario-Siete tesis fundamentales de Campaña.- Edición de la Secretaría de Información y Propaganda C.E.N. del P.R.I.- Junio 1982 pág. 51.

eficiencia, severidad e imparcialidad, la corrupción pública y privada.

**TERCERA:** Que utilice todos los medios a su alcance para que la sociedad, en especial la niñez y la juventud refuercen su formación en los valores fundamentales de la Nación y en las responsabilidades individuales y sociales que -- ellos imponen". (12)

Estas exigencias propuestas para que el Estado asuma sus responsabilidades, son planteadas al pueblo para que intervenga de una manera directa en el control de la administración del Estado, ya que los fondos públicos y el poder del Estado, son inherentes al pueblo.

Como se mencionó anteriormente, la inmoralidad social que a todos nos afecta, no es exclusiva del Estado, pero sí la desorganización tanto en la programación y presupuestación así como la improductividad en el gasto, el abuso del poder y la ineficacia e ineficiencia en los controles burocráticos, mismos que cortompen el derecho del ciudadano sobre el patrimonio nacional.

El Lic. de la Madrid al salir electo Presidente de la República Mexicana (1983-1988), en su toma de posesión, hace énfasis en el reclamo popular, recibido durante su campaña, declarando:

"La renovación moral de la sociedad será compromiso y norma de conducta permanente de mi gobierno. Aspiro a inducir con el ejemplo del gobierno, empezando con el mio, el compromiso de todos los mexicanos, de cada uno de los sectores, de todos los gremios, para fortalecer nuestros valores. (13)

En primer término el Lic. de la Madrid determinó que el Gobierno de la República se encaminara al inicio de una nueva organización en el control del servicio público, al proponer iniciativas de ley, que permitieran darle cuerpo y

---

(12) De la Madrid Hurtado, Miguel.- Pensamiento político-Partido Revolucionario Institucional-Coordinación General de Documentos y Análisis.- marzo 1982- Impreso en México. pág. 174.

(13) Renovación Moral de la Sociedad.- Diario Oficial de la Federación.- Secretaría de Gobernación.- Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación. abril 1983. pág. 10.

vida jurídica a dicha renovación. Estas reformas comprenden al Título IV Constitucional, a su Ley Reglamentaria, al Código Penal y al Código Civil, con la finalidad de combatir con mayor eficacia, la inmoralidad pública.

Es importante señalar que la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título IV Constitucional, dada a conocer en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, surge como el arma primordial de la Renovación Moral de la Sociedad, como un medio que permita erradicar con eficiencia y eficacia la irresponsabilidad en el servicio público, teniendo como base la legislación anterior, que igualmente trataba de limitar las atribuciones al fijar las responsabilidades y conductas de los titulares del Poder Público, que pudieran en su momento trastornar el orden jurídico y, que al violar la confianza que en ellos se había depositado, hacían de la función pública un medio para satisfacer sus bajos intereses; pero aún, cuando el pueblo con claro sentido de observancia señalaba y mencionaba con desprecio esas conductas desleales, atentadoras contra la riqueza pública o la vida, la libertad o la riqueza de las personas, no pasaba de ser un reclamo o sanción popular, que por más enérgica que fuera, sólo quedaba en un imperioso reclamo de justicia. Por tal motivo, la nueva Ley continúa esos principios y los completa con el establecimiento de un verdadero código de conducta que previene y sanciona la ilegalidad, la inmoralidad social y la corrupción de los responsables del servicio público a través de un procedimiento administrativo de investigación, que al parecer da respuesta al reclamo de justicia popular, en cuanto a la corrupción.

En el primer Informe de Gobierno (19 de diciembre de 1983), se ponen de manifiesto las estrategias gubernamentales que confirman estos principios tal y como se demuestra en el siguiente párrafo:

"La Renovación Moral no es persecución, no se mide con acciones penales ni está al servicio de actitudes revanchistas de personas y grupos, constituye un esfuerzo para volver a la sobriedad y austeridad propia del Régimen Republicano y supeditar todo interés de la Nación. La responsabilidad de renovarnos moralmente es común pero, la obligación de encabezar esta tarea corresponde al Gobierno por ser conductor de la sociedad.

Hemos ajustado nuestra legislación al imperativo de garantizar la eficacia y el adecuado comportamiento de los servicios públicos, hemos modificado la organización administrativa del Estado para proporcionar un control de la gestión pública que garantice racionalidad, eficacia y honestidad en el quehacer cotidiano del Gobierno. Con tal objeto promovimos la creación de la SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN y auspiciamos reformas para ordenar las funciones y delimitar las responsabilidades de varias Secretarías de Estado a fin de corregir y ratificar aciertos.

El Gobierno de la República cumple su parte en la renovación moral de la sociedad, no sólo mediante actividades de la nueva Secretaría, sino a través de cada una de las Dependencias y Entidades del sector público.

Estamos instrumentando el Sistema Nacional de Control, Fijalización y Evaluación que contribuirá al uso racional y transparente de los recursos que maneja la administración pública, para que el patrimonio social no se dilapide por ineficiencia o deshonestidad.

Este sistema de control interno del Ejecutivo dará mejores bases al Poder Ejecutivo.

Eficiencia y honestidad no son términos que se excluyen, no sacrificaremos una por otra.

Necesitamos que ambas características sean inherentes al ejercicio de la función pública.

Mediante reformas al Código Fundamental, se establecieron los criterios que norman la administración del patrimonio nacional y claras disposiciones para el uso, adquisición y venta de bienes nacionales para evitar que esos actos queden sujetos a la arbitrariedad del servicio público.

Los recursos patrimoniales del país son para servir al pueblo no para servirse de ellos, es inmoral la confusión de las finanzas del Estado con las propias; la función pública no se compagina con los negocios privados, y menos aún cuando éstos se benefician del ejercicio de aquélla.

Por una parte, fijamos el marco jurídico que regula el manejo de los recursos públicos, y establece la responsabilidad de los servidores que en ellos intervienen. Por la otra alentamos, mediante las reformas legales pertinentes, el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, habiendo iniciado sistemáticamente la instauración de un servicio civil que auspicie la superación personal de quienes se dedican a servir a la sociedad.

Se consagra así una demanda sentida de los trabajadores del Sector Público y se revitaliza el pacto entre éstos y el Estado sobre las bases de justicia, honestidad y eficacia.

Del empeño de los servidores públicos, depende el éxito de los programas del gobierno. Quiero en este momento, hacer un llamado a todos los que han elegido servir al pueblo desde la administración y las empresas públicas, para que asuman esta vocación con la alta conciencia que la Nación reclama de todos nosotros". (14)

En conclusión, se puede considerar que la Renovación Moral de la Sociedad, es un acierto al control de la gestión pública. Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se fortalecen y promueven la modernización de los sistemas, instrumentos y mecanismos de control y evaluación que interactúan en el aparato gubernamental.

Lo significativo es que por primera vez, a través de una Secretaría de Estado, se previenen y sancionan las acciones inmorales de los trabajadores del Estado, en base al análisis de sus causas y efectos, para así evitar la reincidencia de los actos desleales, ya sean por negligencia, ineficiencia u otras causas, que perjudican a la administración pública.

(14) Primer Informe de Gobierno 1983.- Miguel de la Madrid Hurtado.



## B) OBJETIVO

El espíritu de la renovación moral en el servicio público, es pretender reencontrar las buenas costumbres del ser humano, por medio de normas jurídicas las cuales van dirigidas necesariamente a uno o varios sujetos para regular su conducta en determinado sentido.

Es decir, las normas jurídicas ordenan el buen funcionamiento y la continuidad en el servicio, evitando la práctica del soborno y obligando a los trabajadores a conducirse por el camino recto, sirviendo a los ciudadanos de una manera honesta y eficiente y de no ser así, corregir y sancionar las desviaciones.

Por lo tanto y para instaurar dicho control, el Ejecutivo Federal, reforma la Constitución General de la República, en su Título Cuarto, así como su Ley Reglamentaria y el Código Penal, considerados como la trilogía sobre la cual se sustenta esta renovación.

A continuación se presenta un breve análisis a dichas reformas:

El Título Cuarto Constitucional denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", comprende los artículos 108 al 114, en los que se notan una mejor técnica jurídica en su redacción y presentan un procedimiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades, con respecto al anterior.

La adopción del concepto de servidores públicos es señalada en la "Exposición de Motivos" de la iniciativa presidencial de la siguiente manera:

"Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título Cuarto Constitucional que actualmente habla de responsabilidades de los funcionarios públicos, se cambia al de responsabilidades de los servidores públicos. Desde la denominación hay que establecer la naturaleza de sociedad que comparta su empleo, cargo o comisión". (15)

(15) De la Madrid Hurtado, Miguel.- El Marco Legislativo para el cambio. Dic. 1982. Tomo I, Impreso en México, D.F. Talleres Gráficos de la Nación. Mayo 1983, pág. 11.

El artículo 108 Constitucional, al referirse a las responsabilidades de los servidores públicos, termina con la absurda denominación y diferencia que existía entre los llamados funcionarios con los empleados públicos; el primer sinónimo de prepotencia, negligencia e indiferencia y el segundo de ineficiencia ha haciendo ahora valedera la garantía de igualdad entre los trabajadores de la administración pública y creando así conciencia al demostrar que servidor público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier nivel o naturaleza dentro del servidor público, además este artículo determina quienes son sujetos de responsabilidades.

El artículo 109 contiene la naturaleza de las responsabilidades, así como las bases para aplicar la responsabilidad penal por el llamado enriquecimiento ilícito, en el cual, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de sus ámbitos de competencia expedirán leyes de responsabilidades referentes al juicio político, a la comisión de delitos, a la aplicación de sanciones administrativas, así también su procedimiento y la determinación de las leyes en los casos y circunstancias en los que deberán sancionar penalmente el enriquecimiento ilícito.

El artículo 110 define el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes, llamado juicio político, en el cual la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, quien substanciará el procedimiento respectivo con audiencia del inculcado, la cual erigida en gran jurado, aplicará la sanción.

Los artículos 111 y 112 describe la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas, mismas que indican la determinación de la declaración de procedencia, proceda o no ante los servidores públicos.

El artículo 113 señala la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia del servicio público y la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas.

Por último el artículo 114 Constitucional, indica los plazos de prescripción para exigir la responsabilidad a los servidores públicos.

La Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional denominada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, describe los principios que sobre responsabilidades señala dicho Título. El principal objetivo en alcanzar por este ordenamiento citado, revolucionador y actualizante, consiste en combatir la irresponsabilidad de los servidores públicos, su finalidad es la de responsabilizar a los trabajadores del Estado previniéndolos de ejecutar actos ilegales que provoquen corrupción, así como determinar las conductas que afectan al interés público y el buen despacho, además señala el procedimiento a seguir en caso de juicio político llevado en contra de un servidor público que incurra en responsabilidad política, ya sea por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, clasificando las sanciones en destitución o inhabilitación, procedimientos desenvueltos bicameralmente.

Del mismo modo la ley señala la declaración de procedencia, que se refiere a la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por parte de un servidor público, para el cual la Constitución determina el requisito de desafuero para proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal. Este procedimiento es de carácter unicameral por razones expeditas, no resuelve el fondo del asunto sino que sin prejuzgar, remueve un obstáculo tratándose de un requisito de procedibilidad.

La responsabilidad administrativa contenida en esta ley, deriva un catálogo de obligaciones, en la que todo servidor público deberá observar a fin de garantizar el buen despacho del servidor encomendado, evitando incurrir en responsabilidad por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficiencia que orientan a la administración pública.

El multicitado ordenamiento legal describe además el procedimiento sancionador, el cual se aplica en relación al incumplimiento del servicio público consistente en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Una de las novedades de esta ley, es la que se contempla en su capítulo único denominado "Registro Patrimonial de los Servidores Públicos", el que con-

sagra la obligación de los servidores públicos superiores a nivel de jefes de departamento o cargo paraestatal o equivalente, a presentar anualmente la declaración de modificación patrimonial, o en su caso cada cambio de adscripción, la declaración de situación patrimonial y a su término de su empleo, cargo o comisión. Esta innovación moderniza el viejo sistema del registro de manifestación de bienes, para prevenir con ello el enriquecimiento ilícito de los trabajadores del Estado al llevar un control del patrimonio de dichos servidores públicos.

Un suceso digno de encomio de la ley en cuestión, es la prohibición de tan marcada costumbre de recibir dádivas u obsequios por parte de servidores públicos, evitando así la corrupción que atenta contra el buen servicio público, equiparándose al cohecho. Existe una excepción para recibir obsequios en don de la ley aclara que serán aquéllos que no rebasen diez veces el salario mínimo en el Distrito Federal.

Por último, otro de los aspectos nuevos de la multicitada ley, es el que se refiere al otorgamiento de empleos, cargos o comisiones a familiares dentro de la administración pública, prohibiendo dar trabajo al cónyuge o a un familiar dentro del grado por consanguinidad, afinidad o civil, también se prohíbe dar empleo a terceros con los cuales tengan relaciones profesionales, o de negocios - desterrando con ello el mal denominado nepotismo.

Las reformas al Código Penal en materia de responsabilidades en el servicio público, también se ve transformado con motivo de la renovación moral, en él se observa la disposición de aplicar un castigo severo al trabajador delincuente, así como prevenirlo, es decir, estas nuevas disposiciones no sólo tienen un aspecto represivo, sino también preventivo en contra de aquellos sujetos que atentan contra la moral colectiva y el Estado de Derecho.

En la Legislación Penal se establecen cinco nuevos delitos en los cuales cualquier servidor público puede incurrir, al desviarse de sus obligaciones, estos delitos se clasifican en: "Uso indebido de atribuciones y facultades" aplicado al servidor público que desvie los recursos económicos públicos y las facultades para regular la economía; "Ejercicio abusivo de funciones" sanciona al servidor público que se sirva de encargo, empleo o comisión para beneficio económico

propio, de su familia y los de sus afines, así como de las personas con las que tenga vínculos afectivos o económicos; el "Tráfico de Influencias" castigar al servidor público que incurre en responsabilidad, con motivo de su empleo, cargo o comisión para promover o gestionar cualquier tramitación o resolución ilícita de algún negocio público; "Enriquecimiento Ilícito" tipifica la adquisición de bienes cuyo valor exceda notoriamente al monto de los ingresos alcanzados, obtenidos o devengados de los servidores públicos y cuya procedencia legítima no puede ser demostrada.

Con las reformas mencionadas, la renovación moral encuentra su objetivo primordial que se traduce en prevenir y sancionar el desapego a lo que es el verdadero servicio público, facilitando para ello a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como el órgano encargado de hacer cumplir estas disposiciones hasta sus últimas consecuencias.

**CAPITULO II**

**EL CONTROL Y LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL  
DE LA FEDERACION.**

## A) ANTECEDENTES

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, nace a la vida nacional como un órgano de vigilancia en el control interno gubernamental; su tema administrativo que no es del todo una novedad, ya que como se señaló en la introducción del presente trabajo, el control sobre el Gobierno Federal se remonta desde épocas pasadas y, con respecto a la Contraloría como tal, se encuentra su antecedente en 1917. La Ley de Secretarías de Estado crea al Departamento de Contraloría, que se encargó del manejo de la contabilidad de la Nación.

En aquella época el Presidente de la República Don Venustiano Carranza señaló la necesidad de establecer el mencionado departamento; su creación obedece a los siguientes motivos:

"La Secretaría de Hacienda tenía antes a su cargo la recaudación de los impuestos y rentas nacionales y el pago de egresos, de tal suerte que la Secretaría actuaba a un mismo tiempo como manejadora de fondos públicos y revisora de sus propios actos.

Para evitar esta anomalía y como una de las más trascendentales reformas introducidas al sistema administrativo por el gobierno, se creó el Departamento de Contraloría, encargado de vigilar todas las operaciones hacendarias, incluyendo los contratos que afecten el Erario Nacional.

Con la creación del Departamento de Contraloría se ha dado un gran paso hacia el perfeccionamiento de la Administración Pública lo mismo en lo que toca a la fiscalización del manejo de fondos y bienes de la Nación, que en lo concerniente a métodos sencillos y prácticos dentro de la contabilidad del Erario.

La deficiencia que en estos órdenes existía, era extrema en el régimen anterior ya que la Ley del 23 de mayo de 1910, al reorganizar la Tesorería General de la Nación, afirmó en una ilimitada esfera de acción el incontrastable poder que manejaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dejando la contabilidad y glosa dentro del engranaje de la misma Secretaría.

El Departamento de Contraloría, con dependencia inmediata del Jefe del Poder Ejecutivo, y sobre las bases de moralidad en que ha quedado cimentado, está corrigiendo aquellas graves deficiencias, y seguramente llegará a palpase plenamente sus beneficios, pues para el Ejecutivo deberá ser el espejo fiel de la verdad en los asuntos administrativos, y para la colectividad mexicana el más recto defensor de los intereses del Tesorero Público. Las dificultades económicas de momento no han permitido que el Departamento de Contraloría desarrolle desde luego una labor tan intensa como fuera de desearse, porque para ello necesita el más extenso y competente servicio.

No obstante se ha ido logrando la formación de un personal idóneo, si bien con gran esfuerzo, toda vez que la Comisión Reorganizadora, Administrativa y Financiera que previamente se dedicó a sistematizar el funcionamiento del control, por convenir así, cesó en sus labores con virtud del acuerdo del 31 de mayo próximo pasado.

La radical transición que se ha organizado al implantarse los nuevos métodos para la administración de los bienes de la Nación, ha implicado escollos de diverso género, siendo uno de los principales, la resistencia de algunos elementos, enemigos de rendir cuentas y comprobarlas.

En tal condición, la labor del nuevo Departamento ha sido verdaderamente ardua, por la falta de un sistema adecuado al medio y por los tropiezos morales que se derivan de sus tendencias mismas, fiscalizadoras y ordenadas". (16)

Posteriormente a la creación del Departamento de Contraloría el Presidente Venustiano Carranza informó al Congreso de la Unión, el 19 de septiembre de 1919, sobre los aciertos llevados por dicho Departamento.

"El Ejecutivo ha prestado y continuará impartiendo a la Contraloría el apoyo indispensable y las facultades bastantes a conseguir la depuración administra-

---

(16) México a través de sus Informes Presidenciales.- La Administración Pública-  
Secretaría de la Presidencia.- México 1976.- Volumen 5, Tomo 2, págs.  
390/391.



tiva, aspiración trascendental de la República. Es de considerarse que la creación de este Departamento es el progreso más trascendental realizado en materia de reorganización administrativa por el Gobierno emanado de la Revolución para controlar el buen manejo de los fondos públicos". (17)

La Ley Orgánica del Departamento de Contraloría determinaba que dicho Departamento estaría a cargo de un Contralor General de la Nación nombrado y removido por el Presidente de la República. Sus facultades eran las siguientes:

- Intervención en cualquier asuntos relacionado con la glosa y liquidación de cuentas de los funcionarios y empleados.
- Examen y revisión de todas las deudas y reclamaciones de cualquier naturaleza a favor o en contra del Gobierno.
- Llevar las cuentas generales de la Nación y acordar los métodos de contabilidad y las formas de libros.
- Hacer examen e inspección de los libros, registros y documentos relativos y conexos a la contabilidad de la Nación.
- Informar periódicamente al Presidente de la República los balances y estados de ingresos y egresos.
- Llevar todas las cuentas de la deuda pública a intervenir en la amortización del papel moneda emitido por el Gobierno.
- Certificar la existencia de partidas y fondos disponibles en la celebración de contratos o en la concentración de obligaciones que impliquen el gasto de fondos públicos y,
- Fijar las sumas de las garantías que los particulares deban otorgar al Gobierno.

(17) ibid.

El día 22 de diciembre de 1932, el Congreso de la Unión modifica la Ley de Secretaría de Estado suprimiendo el Departamento de Contraloría, volviendo al sistema anterior a 1917, en el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía las facultades que se otorgaron al Departamento de Contraloría.

Para el año de 1947 mediante la Ley de Secretarías, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con la finalidad de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, la celebración en los contratos de obra de construcción que realizará el Gobierno Federal, la vigilancia de la ejecución de los mismos y el control de las adquisiciones de todas clases.

El 27 de diciembre de 1965, se aprueba una Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que modifica sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947.

Finalmente el 31 de diciembre de 1970, se publica una nueva versión de esta Ley, ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el Estado participa en forma minoritaria.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el año de 1976, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas de la siguiente manera:

- El manejo de la Deuda Pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos; de los contratos de obra pública; de la informática; y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria; los que constituyen recursos naturales no renovables; y los de dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y.

- La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Por disposiciones posteriores la competencia en materia de control se contempló de la siguiente forma:

- La intervención en las adquisiciones de todas clases y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio.
- La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto y,
- El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías Generales de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

Fue hasta el año de 1982, en donde el Gobierno de la República ve la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público.

**B) INICIATIVA DE REFORMA A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, CON LA QUE SE CREA LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.**

El Ejecutivo Federal con la finalidad de llevar a cabo el proceso de restauración en su administración, envía al H. Congreso de la Unión, en diciembre de 1982, en su LII Legislatura, la relevante Iniciativa de establecer dentro de su aparato gubernamental una nueva dependencia denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, adicionando a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 bis.

Esta nueva Secretaría sería encargada de modernizar la estructura del control gubernamental, además de sancionar o en su caso denunciar las irregularidades de los trabajadores del Estado ante el Ministerio Público Federal.

Aclarando que dichas facultades que se pretendían dar a esta nueva institución, en ningún momento sustituiría a las demás Dependencias y Entidades de sus responsabilidades en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas, sino que fijaría la regulación para el funcionamiento de sus sistemas de control y aplicación de responsabilidades en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública, buscando como resultado dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades de cada Dependencia, en relación a la aplicación eficiente del Gasto Público, al manejo del Presupuesto de Egresos y a la custodia de los bienes, fondo y valores de la Federación.

El análisis a dicha iniciativa se llevó a cabo en primera instancia en la Cámara de Senadores, la que actuó como Cámara de Origen, siendo aprobada sin argumentar modificaciones; en tanto la Cámara de Diputados, Cámara Revisora, puso a discusión dicha iniciativa, ya que algunos diputados opinaban que con la creación de la Secretaría de la Contraloría y con la ya existente Contaduría Mayor de Hacienda, que como órgano de la Cámara de Diputados es la encargada de llevar el control y fiscalización, supervisando el manejo del presupuesto del Ejecutivo y del Sector Paraestatal, se duplicarían las funciones al otorgar las mismas atribuciones a esta nueva institución, no teniendo razón de ser, ya que entonces el Ejecutivo llevaría el control de su propio gasto.

Con la finalidad de contrarrestar esta preocupación, el Diputado Alejandro Posada Espinoza intervino haciendo la siguiente aclaración:

"La Contaduría Mayor de Hacienda es una entidad fiscalizadora superior, que realiza una actividad desde el exterior de la Administración en contraposición con la fiscalización que se lleva a cabo desde el interior de la propia Administración.

El control financiero que la Cámara de Diputados ejerce a través de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico subordinado, es esencialmente político alcanzando la máxima jerarquía de fiscalización por derivarse del cumplimiento de una obligación que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

El fundamento de esta facultad reside en que un orden jurídico de legalidad a la obligación de contribuir a los gastos públicos, corresponde el derecho de ser informados sobre el destino o utilización de los recursos públicos.

Si bien es incontestable el origen constitucional del conjunto de atribuciones financieras de la Cámara de Diputados, cabe hacer notar que las atribuciones de fiscalización y control del gasto público que ejerce con el auxilio de su órgano técnico, la Contaduría Mayor de Hacienda, encuentra su fundamento en el sistema representativo, puesto que a la representación popular corresponde aprobar los tributos y el presupuesto de egresos al que los fondos producidos, por estos se destinan, es indispensable que la propia Cámara de Diputados cuente con las facultades para verificar que sus disposiciones presupuestales sean debidamente cumplidas por la Administración. Se establecen así los contrapesos necesarios para mantener el equilibrio y el balance propios del sistema de separación de poderes; de este modo la Cámara de Diputados se coloca como interlocutor intermediario entre la sociedad civil y el brazo del Ejecutivo del Estado, personificado por la Administración Pública Federal, en el ámbito de competencia de los Poderes Federales.

A diferencia del control legislativo que ejerce la Cámara de Diputados, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, realizaría funciones de control administrativo, con fundamento en el mismo principio de separación de

poderes, en nuestro régimen constitucional el Presidente de la República es el único que en nuestro Sistema Presidencial asume la responsabilidad política por todos los actos del Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión; razón de ello, necesita contar con un organismo que le permita cumplir con éxito uno de los deberes más importantes de su cargo el de dar cuenta ante la representación nacional del empleo de los fondos públicos.

Al proponerse la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se busca establecer un órgano de control que actúe al interior de la administración, es decir, se integran a una sola dependencia las funciones de control administrativo que ya vienen realizando otras dependencias, a fin de lograr mayor efectividad en su ejercicio y facilitar la tarea de unificar criterios, métodos y procedimientos.

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no implica recargar el aparato burocrático; las atribuciones con que se dotan de competencia provienen básicamente de las facultades y experiencias que en materia de vigilancia en el manejo de fondos y valores de la federación y de la fiscalización del gasto público federal, tienen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto." (18)

Nuestro punto de vista al respecto, es que si bien el artículo 74 de la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción IV faculta a la Cámara de Diputados a examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, por ende corresponde también la revisión de la Cuenta Pública en relación a los gastos que anualmente erogan los Poderes Federales, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda que si en su caso al efectuar dicha revisión encontrara alguna irregularidad, la deberá notificar a la Comisión Permanente ó, en su caso de estar sesionado a la Cámara de Diputados.

(18) LII Legislatura.- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Colección Documental, Págs. 205 y 206.

Esta función revisora de la Cuenta Pública, es una de las facultades primordiales del Congreso de la Unión que lleva a cabo a través del Informe Presidencial, de los Informes de los Secretarios de Estado y Jefes del Departamento, de la revisión del funcionamiento de los organismos del Sector Paraestatal y el análisis de la política exterior por el Senado.

Todo esto tiene su antecedente en la "Constitución de Cadiz de 1812, ya que en su Título IV del Rey, capítulo VI de los Secretarios de Estado y del Despacho" que en su artículo 227 señala:

Artículo 227. Los Secretarios del Despacho formarán los presupuestos anuales de los gastos de la Administración Pública, que se estime deban hacerse por su respectivo ramo, y rendirán cuentas de los que se hubieren hecho, en el modo que se expresará.

Asimismo nuestra jurisprudencia al respecto determina:

"Gastos de las Secretarías de Estado. Los gastos que hacen las diversas Secretarías de Estado, deben aparecer en la cuenta que anualmente rinde el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, que es la única autoridad que puede determinar las responsabilidades que aparecieren al hacer el examen de esa cuenta." (19)

Por lo tanto la fracción V del artículo 74 Constitucional indica que cualquier irregularidad en la Cuenta Pública, es causal de responsabilidad, tradiciéndose en el requisito de procedibilidad señalado en el Título IV en su artículo 111 de nuestra Carta Magna, lo que con anterioridad era llamado desahucio.

Es discutible que exista o no duplicidad de funciones entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ya que si bien, la primera como órgano del Poder Legislativo y como lo acevera el Diputado Alejandro Posada Espinoza, tiene un carácter político y la segun

(19) La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984).- Tomo I-Ezequiel Guerrero Lara.- Enrique Guadarrama López (Compiladores).- Universidad Nacional Autónoma de México- Imprenta Universitaria 1935-1985-Quinta Epoca (mayo 1917-junio 1957), Pág. 117.

da realiza su función administrativa dentro del Ejecutivo; en conclusión las facultades de estos dos órganos, tienen como finalidad la de controlar y fiscalizar el Ejercicio del Gasto Público Federal con base en los mismos ordenamientos legales, planes y políticas propuestos por el Ejecutivo Federal.

Por otra parte, la Contraloría, además de realizar la supervisión de los recursos financieros, materiales y humanos de la Administración Pública, funge como un órgano preventivo de aquellos servidores públicos que con sus actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.



### C) ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.

Las atribuciones otorgadas a esta Secretaría se encuentran contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta ley es considerada como el instrumento jurídico, flexible y eficaz que cumple con las exigencias actuales para que las instituciones gubernamentales actúen conforme a los lineamientos que fijen el Presidente de la República, a través de las prioridades, políticas, programas y restricciones requeridas para el logro de los objetivos y metas de los planes del gobierno.

La Secretaría de la Contraloría se encuentra inserta en dicha Ley Orgánica en el artículo 32 bis, cuya finalidad no es concebir su quehacer administrativo como un fin de sí mismo, sino como un medio para que las actuaciones del Ejecutivo se realicen cabalmente.

Desde su formación se dispuso que la Contraloría se estableciera como una estructura orgánica limitada, contando con dos Subsecretarías, una Coordinación General, una Oficialía Mayor, una Contraloría Interna y doce Direcciones Generales, teniendo como atribuciones las siguientes:

"Artículos 32 bis. A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. 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.

II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las Dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control.

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las Dependencias

y Entidades de la Administración Pública Federal.

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las Dependencias y Entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

V. 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.

VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las Entidades Bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal.

VII. Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto o de la Coordinación del Sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: Sistemas de Registro y Contabilidad, Contratación y Pago de Personal, Contratación de Servicios; Obra Pública, Adquisiciones; Arrendamientos; Conservación; Uso; Destino; Afectación, Enajenación y Baja de Bienes Muebles e Inmuebles, Almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación y administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas

en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que forme la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

X. Designar a los auditores externos de las entidades y normas y controlar su actividad.

XI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los Consejos o Juntas de Gobierno y Administración de las Entidades de la Administración Pública Federal.

XII. Opinar sobre el nombramiento y en su caso, solicitar la remisión de los Titulares de las áreas de control de las Dependencias y Entidades.

Tanto en este caso, como en las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría.

XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

XIV. Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes; si así fuere requerido, el resultado de tales intervenciones.

XV. Recibir y registrar las Declaraciones Patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal, y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos.

XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos, que celebren con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan.

XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las san

ciones que correspondan en los términos que las leyes señalen y, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándole las sanciones que correspondan y hacer, al efecto las denuncias a que hubiere lugar.

XIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos. (20)

Esta gama de atribuciones que se contemplan en el marco de acción de esta Secretaría, hace resaltar las facultades de organización en el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, así como la supervisión del Gasto Público Federal y los recursos materiales y humanos del mismo, la vigilancia en el cumplimiento de las normas que deben de regir para la utilización de dichos recursos y la atención, tramitación y resolución de las quejas y denuncias que se presenten con motivo del incumplimiento en el desempeño de las funciones de los empleados públicos, todo ello conjuntamente hace la aplicación de una verdadera renovación en el Control Gubernamental que se requiere en un Estado de Derecho en el cual nos sustentamos y que debe de regir a través de una Institución como la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que actúa en la defensa de los intereses de la Nación.

### **CAPITULO III**

## **LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES**

## A) ANTECEDENTES

El motivo de anotar los diversos antecedentes que se han desarrollado hasta ahora, es explicar las distintas etapas en la evolución del control que ha realizado la administración gubernamental en su proceso histórico. Otro punto de relevancia a tratar es la referencia más próxima a las actuales Contralorías Internas de las instituciones del Estado.

Durante el régimen presidencial del Lic. José López Portillo (1977-1982), el Control Gubernamental se caracterizó por los llamados Organos de Auditoría Interna, los cuales fueron establecidos por el artículo 44 de la "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal" que a la letra dice:

Artículo 44. En las Dependencias del Ejecutivo y en el Departamento del Distrito Federal se establecerán órganos de auditoría interna que cumplirán con los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Estos Organos de Auditoría Interna, coadyuvaban con las altas autoridades de cada Secretaría, no sólo llevando un control en los ingresos y egresos empleados por las instituciones del Ejecutivo, sino que verificaban los procedimientos técnicos, administrativos y de las normas de control establecidas. Para llevar a cabo estas funciones, contaban con sus propias atribuciones las cuales se señalan a continuación:

- I. Ejecutar la auditoría interna de cada Secretaría.
- II. Verificar el cumplimiento de los procedimientos Técnicos, administrativos y de las normas de control establecidos.
- III. Analizar e interpretar la información financiera de la Secretaría y,
- IV. Solicitar información, libros, listas y documentos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Sus facultades servían de base para que cada una de estas unidades administrativas realizarán sus objetivos fundamentales, traducidos en examinar el control interno contribuyendo a la obtención de la información financiera confiable, oportuna y útil para la adecuada toma de decisiones, así mismo, verificaban si los recursos asignados se cumplían en tiempo, lugar y cantidad con los objetivos y metas establecidos en los programas, además revisaban si la utilización de los recursos eran eficientes y si se cumplían con las disposiciones legales, formulando observaciones y recomendaciones, comprobando posteriormente si efectivamente eran implantadas.

Cuando en la práctica de auditorías eran detectadas irregularidades en el manejo de los fondos públicos, las mencionadas unidades elaboraban en base a las observaciones realizadas, un pliego de orden por falta de comprobación o justificación, el que tiene como finalidad solicitar al servidor público responsable la solventación de dichas irregularidades detalladas en dicho pliego, teniendo 45 días como término a partir del conocimiento del mismo para su aclaración de acuerdo con el artículo 170 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, asimismo cuando no se daba cumplimiento a lo descrito anteriormente, la unidad daba conocimiento a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que se encargaba de formular el pliego definitivo, para obligar al responsable a resarcir el daño causado; procedimientos que hoy en día forman parte de las atribuciones de las Contralorías Internas y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (21)

Otro medio de Control Gubernamental estaba a cargo de la Orientación e Información, la que tiene su origen a partir del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de abril de 1973.

Las Unidades de Orientación e Información formaban parte de cada dependencia, establecidas en módulos visibles para que el público acudiera a solicitar información y cuya operación constaba de las siguientes facetas:

- a) La captación de información.
- b) La transmisión de dicha información.
- c) La evaluación de los resultados en cuanto a las satisfacciones del

(21) cfr. Manual de Auditoría Interna. S.R.E. 1981.

público y las medidas correctivas sobre las sugerencias en el mejoramiento de los sistemas.

Durante 1975, se anexa a este sistema un nuevo mecanismo propuesto por la entonces Secretaría de la Presidencia con el propósito de captar las quejas y sugerencias adicionales, por medio de un buzón y papelería para ser anotadas y depositadas por el público usuario.

Este servicio fue un fracaso por carecer de un apoyo presupuestal y de un mecanismo idóneo para lograr el objetivo deseado. Esto dió como resultado que la Secretaría de la Presidencia de la República, a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos, reforzará el Sistema de Orientación e Información agregando el sistema de quejas y sugerencias, por medio del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de septiembre de 1977, denominado:

Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal realizarán los actos que legal y administrativamente procedan para establecer un sistema de orientación, información y quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantee ante ella y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se les prestan, que en sus artículos 3º y 4º establecen:

Artículo Tercero. En cada una de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, el Sistema de Orientación, Información y Quejas desarrollará las siguientes funciones:

- I. Proporcionará al público la información que solicite, orientándole debidamente y recibir sus quejas y sugerencias.
- II. Establecer los medios de orientación e información adecuada para facilitar al público los trámites y gestiones que efectúen.
- III. Mantener actualizada la información que se proporcione al público.
- IV. Remitir a la Unidad Administrativa interna o externa que proceda.



las quejas y sugerencias que se reciban con motivo del desempeño de una función a la prestación de un servicio, y

V. Analizar las quejas del público respecto a los servicios que se suministran en las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, con el fin de mejorarlos, enviando copia de tal análisis a la Dirección de Quejas, la que a su vez informará con las observaciones que formule a la Coordinación General de Estudios Administrativos.

Artículo Cuarto. Las Unidades de Orientación, Información y Quejas, de berán quedar adscritas a la Oficialía Mayor, Dirección General o su equivalente.

Este acuerdo sólo quedó en buenos propósitos ya que a través de este sistema si bien es cierto que contribuyó a distribuir equitativamente y agilizar los servicios que prestan las instituciones, no proporcionó un desahogo eficaz a las quejas manifestadas por el público usuario, ya que realmente a saber, no se contaba con una organización bien definida para dar satisfacciones sobre dichas quejas. (22)

Concluyendo podemos afirmar, que los sistemas de control utilizados por la administración pública, lograron una verdadera fiscalización de sus propios recursos, pero no así, en los resultados deseados en lo referente a la aplicación de las responsabilidades de los trabajadores del Estado, ya que los procedimientos llevados, eran tratados de una manera ineficiente, lo que dió como resultado una renovación en la estructura en la supervisión administrativa, al dar paso a las Contralorías Internas con la única directriz de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

**B) ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

Se ha señalado con anterioridad, que para fortalecer la actividad en la Administración Pública Federal, fue creada la Secretaría de la Contraloría, encargada de dar congruencia y efectividad al funcionamiento de los sistemas de control que operan en el sector público, contando para tal fin, con el apoyo de las Contralorías Internas establecidas en cada una de las Dependencias y Entidades Federativas. Estas Unidades Administrativas están a cargo de un servidor público denominado Contralor Interno, cuyas funciones se resumen en vigilar, observar y evaluar el buen funcionamiento en lo relativo al manejo de los recursos financieros, materiales y humanos.

"La disposición de llevar un control a nivel de cada Dependencia o Entidad con un ámbito de aplicación general, determinó la necesidad de establecer dichas oficinas, como Unidades de Control siendo su organización, función y atribución en general, las correspondientes al esquema de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la que corresponde establecer los siguientes perfiles de acción:

- a) Determinar los lineamientos y mecanismos para conducir y orientar el desarrollo de las acciones de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades en su respectivo ámbito de competencia, ajustando los programas de trabajo, así como la actualización del marco normativo y los programas de trabajo que regulan y orientan el buen funcionamiento de estas unidades administrativas;
- b) Opinar ante la Secretaría de Programación y Presupuesto acerca de las atribuciones, estructura orgánica, asignación de recursos, así como las modificaciones que deban hacerse a las Contralorías Internas;
- c) Efectuar los análisis necesarios para determinar la constitución de las Contralorías Internas, que por la naturaleza de sus funciones

o por la magnitud de sus operaciones no se justifique su creación, y

- d) Determinar los aspectos prioritarios que deben estar sujetos a vigilancia y fiscalización por parte de las mencionadas unidades a fin de incorporarlas en sus programas de control y auditorías, e incluso determina las bases generales de los programas básicos de control de auditorías a que deben sujetarse las mismas y establecer los lineamientos y procedimientos para que efectúe en la recepción, tramitación y resolución de las quejas y denuncias presentadas por los particulares o de los mismos servidores públicos contra actos, omisiones y conductas que impliquen responsabilidad administrativa. " (23)

La Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, fue la encargada de realizar el dictamen de la organización de las Contralorías Internas y someterlas a consideración del Presidente de la República; cada organización fue enviada a esta Unidad por las Oficinas Mayores de cada Institución del Ejecutivo.

Las atribuciones de cada Contraloría Interna están incluidas y ajustadas al Reglamento Interior de cada Dependencia o Entidad, dando apoyo técnico en materia de control y vigilancia en el cumplimiento de la normatividad y su aplicación, no debiendo ejercer el control directo ni involucrarse en la operación, siendo su función lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la normatividad emitida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Estas Oficinas Administrativas dependen directamente del Titular de cada Secretaría. Su estructura no implica incremento presupuestal en cada Dependencia o Entidad, realizándose con los recursos existentes. Cualquier incremento o transferencia deberá ser autorizada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, sus áreas organizacionales fundamentales son: control, supervisión y auditorías, quejas y denuncias en donde cada una de ellas corresponde al desarrollo de sus funciones específicas, no debiendo realizar funciones de tesorería, custodia, administración de bienes, contabilidad, formulación de presi-

(23) Marco de Activación de las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal. México, S.C.G.F. 1983.

puestos y diseño, desarrollo e implantación de sistemas, métodos y procedimientos para otras áreas de la Dependencia o Entidad; siendo sus atribuciones las siguientes:

Organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Integrado de Control de la Dependencia a la que corresponde, permitiendo apoyar a su Titular con la finalidad de vigilar que las disposiciones, políticas, planes, programas, presupuestos, normas, lineamientos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación se apliquen y utilicen eficientemente y en forma eficaz por cada una de las áreas que conforman a cada Dependencia, atendiendo las políticas de su Titular y de acuerdo a las normas y lineamientos que expide la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, asimismo dictar las normas y disposiciones que en su concordancia y complemento a las que aquella decreta, tendientes a regular el sistema integrado de control; pudiendo requerir discrecionalmente a las áreas competentes de cada Dependencia a que expidan normas de control complementarias con el propósito de asegurar la eficiencia de las mismas, vigilando y comprobando, que cada área de su Secretaría, cumplan con las obligaciones derivadas de los preceptos y perfiles en materia de planeación, programación, presupuestación, información, estadística, contabilidad, organización y procedimientos, ingresos y egresos, financiamiento, inversión, deuda, administración de recursos humanos, materiales y financieros, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Dependencia, con lo que la Contraloría Interna opinará sobre la expedición de proyectos de disposiciones, políticas, normas y lineamientos que para dar cumplimiento a las obligaciones de las diversas áreas de la Dependencia deban expedir de acuerdo con sus atribuciones a fin de que existan elementos necesarios de control. (24)

Particularmente la asignación de funciones determinadas a cada área que componen las Contralorías Internas de cada Dependencia y Entidad, entre otras tenemos:

"Al área de Control corresponde:

- 1.- Realizar estudios y análisis para organizar e instrumentar el Sistema Integrado de Control en la Dependencia.

(24) cfr. Normas de Organización de las Contralorías Internas. México. 1983

- 2.- Establecer normas y lineamientos complementarios de control.
- 3.- Instrumentar las normas adicionales requeridas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para regular e instrumentar el Sistema Integrado de Control.
- 4.- Recabar datos que contengan información suficiente para que la Secretaría en cuestión establezca las bases y normas de supervisión y auditorías de Sector, así como opinar previa a su expedición sobre el proyecto de lineamientos y normas en aspectos relacionados con el control y la contabilidad.
- 5.- Apoyar y asesorar en su materia a las demás áreas de la Dependencia.
- 6.- Registrar los resultados que proporciona el Sistema Integrado de Control.
- 7.- Elaborar informes para el Contralor Interno y el Secretario del Ramo.
- 8.- Elaborar informes de evaluación sobre las áreas supervisadas.
- 9.- Opinar sobre los informes de evaluación que presentan otras áreas al Titular de la Dependencia.

Por su parte el área de supervisión y auditoría propone al área de Control normas para la realización de auditorías y supervisiones, las que realiza conforme al programa anual emitido por la Secretaría citada, elaborando los informes de resultados y apoyando al Contralor Interno llevando a cabo investigaciones y auditorías cuando así lo requiera determinada queja o denuncia; facilitando elementos necesarios para que el Contralor Interno instrumente los procedimientos para aplicar las sanciones, estableciendo además el proceso de seguimiento, para la aplicación de recomendaciones y observaciones derivadas de las supervisiones y auditorías realizadas, así como efectuar el seguimiento elaborando los informes correspondientes.

Por último, el área de Quejas y Denuncias compete atender las quejas y denuncias que presenten los ciudadanos, llevando un registro y control de las mismas, analizando el contenido de cada una de ellas, deshechando aquellas que no procedan y dando el debido seguimiento y desahogo de aquellas que resulten procedentes, asesorando e informando a los particulares y servidores públicos que las presenten, sobre el trámite y desahogo de las mismas.

En los actos, omisiones y conductas de los servidores públicos que implique responsabilidad penal, las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades procederán invariablemente a hacerlo del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y del Ministerio Público Federal. " (25)

(25) Normas de Organización de las Contralorías Internas. México. S.C.G.F. 1983.

MARCO DE REFERENCIA:

ESTRUCTURA GENERAL ADMINISTRATIVA

CONVENCIONES

ACTIVIDADES

ESTRUCTURA OPERATIVA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- Constitución de la República.
  - Sistema Gubernamental
  - Plan Nacional de Desarrollo
  - Política Exterior
  - Sistema Económico
  - Sistema Social
  - Participación ciudadana
- Programa Operativo Anual de la Secretaría
  - Programa Mediano
  - Plan de la Secretaría
  - Programa Anual de Trabajo de la Contraloría Interna.
  - Reglamento Interior
  - Marco Legal y Normatividad Aplicada a la Contraloría Interna.

CONTRALORIA INTERNA

SECRETARIO

SUBSECRETARIO

OFICIAL MAYOR

COORDINADORES GENERALES

DIRECCIONES GENERALES

Subcontraloría de Control

Depo. de Estudios y Normas de Control.

Depo. de Ejecución y Seguimiento.

Centro de Documentación.

Subcontraloría de Vigilancia y Asesoría.

Departamento de Vigilancia.

Departamento de Asesoría y Seguimiento.

Subcontraloría de Vigilancia y Control.

Subcontraloría de Vigilancia y Control.

Subcontraloría de Vigilancia y Control.

SISTEMA INTEGRADO DE CONTROL Y EVALUACIÓN.

SUPERVISIÓN Y AUDITORIA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- Planeación
- Programación
- Organización
- Informativa
- Ejecución
- Normativa Com. Gubernamental.
- Desintegración
- Asesoría y Apoyo

- Información
- Estudios Adm. Normatividad
- Evaluación
- Asesoría, Apoyo Técnico, al interior de la Contraloría Interna.
- Asesoría, Apoyo Técnico, a los órganos de la Secretaría.
- Seguimiento a Control de las Ejecuciones.

- Aclaración de operaciones
- Análisis Contables y Financieros.
- Asesoría, Apoyo Técnico, al interior de la Contraloría Interna
- Asesoría, Apoyo Técnico, a los órganos de la Secretaría.
- Seguimiento a Seguros y Auditorías.

- Asesoría y Trabajo con el Cliente y Distribución
- Estudios y Vigilancia
- Asesoría Jurídica sobre responsabilidades de los funcionarios.
- Asesoría, Apoyo Técnico y Control de la Contraloría Interna.

- Delimitación
- Reactivación
- Reformas
- Reordenamiento
- Reportes
- Revisión
- Reclamos
- Reordenación

- Boletines y Glosarios
- Proyectos y Carpetas Informativas de Control y Evaluación.
- Indicadores y Parámetros
- Diagnósticos y Pronósticos
- Programas de Trabajo y Calendarios.
- Guías y Estadísticas
- Informes, Reportes, Resoluciones.

- Cuestionarios de Introducción a Seguros y Auditorías.
- Programas de Trabajo de Seguros y Auditorías
- Encuestas y Proyectos, Contratos y Financieros.
- Indicadores y Parámetros
- Informes, Reportes y Estadísticas
- Guías, Estadísticas, Métodos.

- Control de la Ejecución de los Programas y Distribución de los Recursos
- Seguimiento de las Ejecuciones de los Programas
- Distribución de Procedimientos
- Seguimiento de los Recursos
- Seguimiento de los Recursos

- Programa de Trabajo de la Contraloría Interna.
- Informes y Reportes al Titular de la Secretaría, a los Responsables de Áreas, Sistemas y Procedimientos.
- Informes a las Dependencias y Estudios Normativos globalizados de Orientación y Apoyo.
- Estudios y Proyectos Técnicos de Regulación, Desintegración, Contratos, Financieros, de Programación de Documentación de Responsabilidades.
- Informes y Calendarios de Seguimiento, integrados en control y evaluación, Seguimiento y Auditorías y de Operat. y Demoras.
- Formatos con observaciones y recomendaciones a los Responsables de Áreas, Sistemas y Procedimientos.
- Tratamiento de los Contratos Administrativos, Contratos Financieros y de Legalidad.
- Actos y Compromisos Financieros y Programados.
- Conferencias Técnicas y Metodológicas para la Modernización y Modernización de la Administración del Sector de Relaciones Exteriores.
- Medios, Alternativas, Programa Anual de la Contraloría Interna.
- Normas de Trabajo.

#### **CAPITULO IV**

### **EL TRAMITE DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS COMO UNA DE LAS FUNCIONES DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS**



## A) EL SERVIDOR PUBLICO ANTE LA NUEVA LEGISLACION DE RESPONSABILIDADES.

Como inicio al presente capítulo nos remontaremos a la época de los grandes filósofos griegos. Según Platón (427-347 A.C.), autor de diversos Diálogos como el titulado "La República" nos narra la utopía propuesta por Sócrates al señalar que "se puede crear un Estado modelo en donde no existan los vicios que advierte en las organizaciones de los Estados de aquella época", proponiendo para ello como gobernantes a los filósofos, asegurando que éstos no ambicionan riquezas, si no que se preocupan por el conocimiento y su finalidad es hacer el bien común y no el propio; oponiéndose a la doctrina de Transímaco de Calcedonia quien sostenía que "la justicia no es si no el provecho de aquellos que tienen en sus manos la autoridad y por ende, el más fuerte"; doctrina que tiene similitud con nuestro tiempo, ya que algunos Estados se caracterizan por la prepotencia de la autoridad.

En México existen personas que integran la administración pública que piensan que su facultad les da derecho a cometer abusos a su libre albedrío; por lo que nos lleva a reflexionar en la iniciativa propuesta por el Lic. de la Madrid durante diciembre de 1982, al incorporar al artículo 108 Constitucional el concepto de "servidor público" a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro del Estado, terminando con el nombre de "Funcionario Público" sinónimo de poder y unificando a todos sus trabajadores en igualdad de derechos y obligaciones.

El artículo 108 constitucional respecto a las responsabilidades de los servidores públicos, define a los mismos de la siguiente manera:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que se alude este Título se repitarán 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.

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

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales Superior 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 un empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios".

Es de importancia considerar el segundo párrafo del presente artículo que señala la responsabilidad del Presidente de la República que tiene como servidor público, ya que no está por encima de la Constitución; él también tiene que cumplirla, y si no lo hace, la Ley Fundamental contiene el mecanismo de su propia protección, cuestión que tiene cierta problemática como lo señala Jorge Carpizo McGregor en su libro El Presidencialismo en México: (26)

"Se ha opinado que esta situación excepcional de que goza, se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del congreso, el que podría destituirlo del cargo incluso por una falta leve si no existiera esta protección".

Así mismo aclara que hasta la fecha no se ha dado una interpretación que se debe dar a la frase traición a la patria y los delitos graves del orden común, interpretación en la cual el congreso es instancia de última decisión, y como no se ha presentado la ocasión de que la interprete, no hay un criterio definido en el país.

Ignacio Burgoa en su libro de Derecho Constitucional afirma "Es el Senado quien interpreta la gravedad de los delitos del orden común por lo que se responsabiliza al presidente, pero por el principio de tipicidad, establecido en el artículo 14 Constitucional, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna Ley". (27)

Efectivamente la opinión del Dr. Ignacio Burgoa es acertada, ya que el ar

(26) Carpizo Jorge-El Presidencialismo Mexicano-Editorial Siglo XXI.-México

(27) Burgo Ignacio-Derecho Constitucional-México-Editorial Porrúa.-1988

título 14 de nuestra Carta Magna en su párrafo segundo indica:

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata".

Por otra parte el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título Primero señala:

"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".

Luego entonces el Presidente de la República queda excluido de esta Ley considerando finalmente como utópico un procedimiento de responsabilidades como servidor público que es, ya que el artículo 111 de nuestra Carta Fundamental en su párrafo cuarto advierte que "por lo que toca al Presidente de la República, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110, en este supuesto la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable".

Continuando con las reformas ocasionadas tanto al Título en cuestión Constitucional, como a la Legislación sobre responsabilidades: al Código Penal que regula las nuevas conductas en la que pueden incurrir los empleados públicos; el Código Civil en lo referente al daño moral y a la adición del Artículo 32 Bis, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en lo relativo a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sientan las bases objetivas de la renovación moral en el servicio público, consistente en prevenir y castigar la corrupción, para así garantizar su buena prestación. Con estas innovaciones, queda configurado el marco jurídico, que define uno de los postulados básicos de la presente administración, cuyo ánimo es la organización de la prestación del servicio público con la finalidad de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia que deben caracterizarlo y contribuir a orientar adecuadamente el funcionamiento de la Administración Pública Federal, y otorga seriedad a nuestro Estado de Derecho, por lo tanto el Estado se obliga a diseñar la infraestructura necesaria para así

dar el trámite efectivo a las quejas y denuncias formuladas por los particulares o en su caso por los mismos servidores públicos en contra del servicio o algún mal empleado público.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 49 describe:

"En las Dependencias y Entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Para esto, el Artículo Segundo Transitorio de la ley en cuestión advierte:

"Todas las Dependencias de la Administración Pública Federal, establecerán dentro de su estructura orgánica, en un plazo no mayor de seis meses el órgano competente a que se refiere el Artículo 49 de esta Ley".

Con esta disposición las Secretarías de Estado establecen en lugares visibles y de fácil acceso al público usuario, módulos llamados de orientación, información y quejas, que brindan al usuario instrucción tanto en los asuntos que estas desempeñen como en las quejas que por irregularidades observadas en esta ley, causen algún perjuicio o bien, infringan un acto de molestia. (28)

El paso seguido es el envío a la oficina de quejas y denuncias que forma parte de la Contraloría Interna de cada dependencia para su análisis y de ser posible la solución que el caso proceda.

El Instructivo denominado "Establecimiento de las Unidades Específicas Denominadas Oficinas de Quejas y Denuncias" emitido por la Subsecretaría "A", Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, señala sus funciones fundamentales:

- Atender y asesorar al público en la presentación de quejas y denuncias.

(28) cfr. Manual de Organización de la Unidad de Orientación, Información y Quejas. México. S.R.E. 1982.

- Recibir, registrar y turnar las quejas y denuncias formalmente presentadas.
- Orientar sobre el seguimiento de las quejas y denuncias presentadas.
- Informar a los quejosos o denunciadores sobre el trámite que se hubiere dado a sus promociones.

El citado instructivo señala además las quejas o denuncias que podrán consignarse, entre otras:

- Las irregularidades que se presentan en las licitaciones públicas por parte de los servidores públicos.
- Las irregularidades en el buen desempeño del servicio público.
- Irregularidades en la formulación y ejecución de planes, programas y presupuestos correspondientes.
- Irregularidades en el empleo de recursos asignados.
- Irregularidades en el correcto y honrado desempeño de los empleos, de los cargos y comisiones en el servicio público.
- En general todas aquellas irregularidades en relación con el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y las demás que impongan las leyes y reglamentos.

Estas limitaciones tienen como finalidad dar a conocer a todos los empleados públicos las responsabilidades en que pueden incurrir en contra del buen despacho de los servicios que realiza el Estado, considerando que la actual Administración Pública hace saber a sus trabajadores a través de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 1982, que se encuentran en un mismo plano de igualdad en el desempeño de sus funciones.

Finalmente podemos agregar que el Gobierno de la República dentro de la modernización que pretende en su administración, implanta el servicio civil de carrera, con la finalidad de que los trabajadores al Servicio del Estado, obtengan un mejoramiento permanente, otorgando seguridad laboral a que tienen derecho.

Sus características son señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, a través de los siguientes lineamientos:

- Se instaurará el servicio civil de carrera, en colaboración con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; la estabilidad y seguridad de los empleados de los trabajadores de base quedará garantizada, lo que promoverá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento; en apoyo a lo anterior, se seguirá el esfuerzo ya iniciado de simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público;
- Se fomentará la vocación del servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad en el funcionamiento de la burocracia;
- Se promoverá la capacitación permanente del personal federal, creando así condiciones para la carrera administrativa; asimismo, se coadyuvará a capacitar al personal estatal y municipal.

Esta prerrogativa se encuentra consagrada en el artículo 123 apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un derecho señalado en su fracción VII de la siguiente manera:

"La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.

El Estado organizará escuelas de Administración Pública".

La Ley reglamentaria de dicho artículo, apartado "B" denominada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Capítulo IV artículo 43 inciso f), indica "Artículo 43 son obligaciones de los Titulares.....

- f) Establecimiento de escuelas de administración pública en los que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional".

Lo anterior marca la pauta para erradicar la llamada formación al vapor de los servidores públicos en general, forjando el mejoramiento de la función pública, logrando de esta manera los propósitos que tiene el Estado, asegurando un beneficio tanto para su función, como para sus trabajadores.

**B) LA APLICACION DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PUBLICO.**

De acuerdo al actual marco Constitucional que tiene como propósito dejar a un lado la responsabilidad penal y civil por quedar estas sujetas a las leyes correspondientes y por encontrarse el servidor público en un estricto plano de igualdad con el resto de los habitantes de la República, se establece dentro de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dos modalidades para la aplicación de responsabilidades que son la Política y la Administrativa, acabando con la confusión que anteriormente se tenía entre los llamados delitos y faltas oficiales y delitos comunes, de tal manera que la actual ley determina con precisión las conductas que afectan el interés público y el buen despacho de los negocios del Estado.

El ordenamiento administrativo citado, está estructurado de tal forma que permite distinguir quienes están sujetos a la misma, así como los procedimientos a seguir y las autoridades competentes para su aplicación. En su Título Primero, describe como sujetos a esta ley a los servidores públicos de la Federación de las Dependencias de la Administración Pública Federal y de sus Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Asociaciones Asimiladas a estos, como los Fideicomisos Públicos y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos Federales, asimismo las autoridades competentes para aplicar dicha ley, entre los que se encuentran las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las Dependencias del Ejecutivo Federal, el Departamento del Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales de Trabajo y los demás órganos jurisdiccionales que las leyes determinen.

El artículo quinto del Título Segundo establece en atención al artículo 110 de la Constitución General de la República, que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Fede-



ral, los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos, están sujetos a Juicio Político por violaciones mencionadas en esta ley.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos a Juicio Político, por violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las Leyes Federales y al manejo indebido de fondos y recursos federales.

El procedimiento establecido para llevar a cabo el Juicio Político, consiste en la presentación de la demanda por escrito, por cualquier ciudadano así como su ratificación, siendo dictaminada por las Comisiones de Gobierno, Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, cuya práctica de diligencias, recepción de pruebas, conocimiento de alegatos y formulación de conclusiones, es llevada por la Sección Instructiva, de la misma Cámara, actuando posteriormente como órgano de acusación dando conocimiento a la Cámara de Senadores de los alegatos que se formularon, así como las conclusiones. Finalmente la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores se constituye en Jurado de sentencia.

Los actos u omisiones causados por servidores públicos que redunden en perjuicio de intereses públicos fundamentales o de su buen despacho que describe la Ley de Responsabilidades en su artículo séptimo son los siguientes. El ataque a las Instituciones Democráticas, así como a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal, las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de la Institución y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o de las Leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Las sanciones se determinan en destitución o inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno hasta veinte años.

En relación a la Declaración de procedencia, la Cámara de Diputados a través de la Sección Instructiva, practicará las diligencias, así como la recepción de pruebas, el conocimiento de los alegatos y la formulación del dictamen a lo que la misma Cámara erigida en jurado de procedencia decidirá lo conducente.

Es relevante indicar que tanto las resoluciones como las declaraciones definitivas son inatacables, así como que en ningún caso se podrá dispensar un trámite de los establecidos, practicando además las diligencias con o sin presencia del inculcado. (29)

En lo relativo al presente trabajo, se pretende dar énfasis al contenido del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por considerarse que es el principal objetivo con el que se puede dar cumplimiento al control de la corrupción oficial, ya que su artículo es un verdadero código de conducta, conteniendo además el procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones a los servidores públicos de mandos inferiores a los descritos en el Título Segundo de la citada ley, por las faltas u omisiones en que pueden incurrir en el desempeño de sus funciones.

El artículo 109 Constitucional, en su fracción III, establece que los servidores públicos son sujetos de responsabilidad administrativa por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de un empleo, cargo o comisión.

Por lo tanto, todos los servidores públicos son sujetos de responsabilidad administrativa, además todas las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales con excepción del Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto en los Artículos 108 y 113 de la Carta Fundamental y los Artículos 29 y 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Artículo 47 del Ordenamiento citado, menciona las conductas que dan origen a la responsabilidad administrativa, en 27 fracciones.

La aplicación de un sistema de responsabilidades en el servicio público implica la obligación de quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión de cumplir con el buen servicio en favor del Estado, asimismo, este sistema prescribe sancio

(29) cfr. De la Madrid Hurtado. La Renovación Moral de la Sociedad. S.G. México. 1983.

nes eficaces para quien falte a sus deberes, no solo contemplando el aspecto sancionador sino también el preventivo.

La responsabilidad en el servicio público implica un procedimiento de investigación y resolución de las quejas y denuncias, este sistema pretende coadyuvar a normalizar y controlar los trámites y procedimientos y la solución de los conflictos.

Para la aplicación de responsabilidades, están facultadas las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, las cuales cuentan con este instrumento, que concibe el procedimiento administrativo de determinación de existencia, o no de responsabilidades, que tienen que sustanciar la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y las Contralorías Internas como un conjunto de actos ordenados consecuencia cronológica que precisan la forma sistemática de cumplir con tal función.

Este nuevo sistema, consigna en forma metódica, los pasos y operaciones que deberán seguirse en la recepción y admisión de cualquier queja o denuncia, así como su investigación y la substanciación del procedimiento correspondiente, hasta llegar a la etapa de resolución y en su caso la impignación. Asimismo, denota las consideraciones con relación al sistema de garantías individuales, sobre los derechos laborales, la naturaleza de la sanción económica y la manera de determinar su monto calculando su pago en el salario mínimo. El marco jurídico aplicable se funda en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; el Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; el Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento; la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento; el Código Civil; el Código Fiscal de la Federación; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional; la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y las demás Normas Administrativas Aplicables.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación está facultada pa-

ra comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los ordenamientos y disposiciones existentes en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad del Gobierno Federal, estas facultades otorgadas a esta Secretaría hacen que en caso del incumplimiento de dichas obligaciones sea exigida la reparación del daño a la Hacienda Pública Federal o del Distrito Federal, dando como resultado el carácter resarcitorio aplicable a los servidores públicos por actos u omisiones a las mencionadas leyes. (30)

Por otro lado conviene señalar que las responsabilidades administrativas derivadas del incumplimiento por parte del servidor público en el ejercicio de sus funciones implican como consecuencia la imposición de algunas de las sanciones contempladas por el Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades, de los Servidores Públicos tales como:

- 1º Apercibimiento privado o público.
- 2º Amonestación privada o pública.
- 3º Suspensión.
- 4º Destitución del Puesto
- 5º Sanción económica
- 6º Inhabilitación Temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Estas sanciones administrativas son aplicables por responsabilidad, de conformidad con un criterio lógico según la gravedad de la falta.

El apercibimiento es una corrección disciplinaria a través de la cual, la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no lo obedece, sufrirá una sanción mayor.

La amonestación es una corrección disciplinaria por medio de la cual se pretende invitar al servidor público a mantener el orden en el desempeño de sus funciones. Puede ser pública o privada, atendiéndose por privada la que realiza la autoridad en forma verbal únicamente, sin que conste en algún documento; será pública cuando la autoridad así lo considere pertinente haciéndose constar por es-

(30) cfr. Guía para la Aplicación de Responsabilidades en el Servicio Público. S.C.G.F. México. 1983

crito, quedando integrada al expediente que corresponda, dando aviso a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que esta quede inscrita en el Registro de Servidores Públicos Sancionados de la Administración Pública Federal, según el Artículo 68 de la ley en cuestión.

**Suspensión.-** Es la sanción administrativa por medio de la cual se le prohíbe al servidor público a realizar sus funciones por un tiempo determinado.

**Destitución.-** Es la sanción administrativa que consiste en la separación del empleo, cargo o comisión del servidor público por haberse encontrado responsable en los términos de ley.

**Sanción Económica.-** Tiene expresamente el carácter resarcitorio que se impone al no satisfacer la reparación del daño, por beneficios obtenidos y perjuicios causados por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47 de la Ley. " (31)

El Artículo 55 de la multicitada ley, dice literalmente que "en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados".

En este Artículo se observan dos elementos muy importantes, el primero es aquel en el cual no existe discrecionalidad en la determinación del monto de la sanción económica y en todo caso ésta siempre será impuesta de dos tantos del beneficio obtenido y del daño y perjuicio causado, el segundo elemento es la base para determinar el pago de la sanción económica, referida al monto al que asciende el beneficio o lucro indebido obtenido y al daño y perjuicio causado al patrimonio de la Administración Pública Federal.

El Artículo 47, fracciones XIII y XVI se refiere al lucro indebido de la siguiente manera.

"Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar...

(31) *ibid.*

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquella de los que puedan resultar en beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor públicos o las personas antes referidas, formen o hayan formado parte.

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado otorga por el desempeño de sus funciones sean para el o para las personas a las que se refiere la fracción XIII. "

De la interpretación acerca del lucro indebido a través de estas dos fracciones del Artículo 47 del citado ordenamiento se presentan cuando el servidor público disponga en su provecho o en favor de los sujetos descritos en la fracción XIII, recursos económicos cuyo origen sean fondos públicos o bienes pertenecientes a la Administración Pública, o que obtengan un beneficio adicional de un particular con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

De esta manera la base para determinar la sanción económica siempre será el beneficio o lucro obtenido y el daño y perjuicio causado.

Por último la inhabilitación, es la prohibición temporal de ejercer un empleo cargo o comisión en el servicio público, decretada por autoridad competente.

C) EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE RESPONSABILIDADES.

La recepción de una queja o denuncia es definitivamente el inicio de una controversia entre el ciudadano y la Administración Pública Federal, la cual va a ser desahogada por la Contraloría interna de cada dependencia.

La admisión de cada queja o denuncia obliga a su estudio con la finalidad de determinar si es procedente, dando inicio a la investigación, ya que en algunas ocasiones son notoriamente infundadas, triviales o anónimas, siendo deshechados de plano.

La ratificación de la queja o denuncia es el momento procedimental por medio del cual dentro de la investigación el quejoso es citado a confirmar su dicho, ampliarlo o proporcionar las pruebas que considere necesarias, con lo que posteriormente se podrá determinar si existen o no elementos suficientes que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son verdaderos los hechos asentados en ésta y si reúne elementos para constituir alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

El artículo 64 de la Ley Federal de referencia, señala en sus cuatro fracciones el procedimiento a seguir para la imposición de sanciones administrativas de la siguiente manera:

La Contraloría Interna mediante oficio citará al presunto responsable a una audiencia señalándole el lugar, el día y la hora, en la que deberá comparecer, asimismo, se le dará a conocer el motivo de su requerimiento, es decir de las supuestas irregularidades que se le atribuyen y en donde podrá hacer uso de lo que a su derecho convenga; dicho citatorio es elaborado por la autoridad administrativa, siendo en este caso el Contralor Interno de la Dependencia el que notificará al trabajador en el lugar de adscripción, en donde presta sus servicios, teniendo un carácter personal.

Para llevar a cabo la referida audiencia, deberá mediar un plazo no menor de cinco días hábiles, en donde estará presente al trabajador, en su categoría de presunto responsable y si así lo desea su defensor, además un representante de la

dependencia de que se trate y que para tal efecto se designe. En dicho acto se exortará al trabajador a que se conduzca con verdad al hacer su declaración en lo relativo al hecho que se investiga.

Si el servidor público, presunto responsable conviene en presentar pruebas, ya sea testimoniales o documentales, esto los podrá hacer en el transcurso de la audiencia de ley, si son documentales se anexarán al acta que para el efecto se levante, a fin de que puedan ser analizadas en relación a su declaración y si son pruebas testimoniales se citará posteriormente a los testigos para que rindan su declaración en audiencias diferentes, con el objeto de corroborar la declaración del inculpaado.

Es relevante señalar que la fracción IV de este artículo señala que en cualquier momento, previo o posterior al citatorio a la audiencia podrán determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su cargo, empleo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de la investigación, indicando que dicha suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute.

Asimismo, hace referencia de que en caso de que el trabajador suspendido temporalmente no resultase responsable de los hechos que se le imputan, le serán cubiertas las percepciones que debió percibir durante el tiempo en que quedó suspendido.

La Fracción II del mismo artículo indica que al concluir la audiencia o dentro de los tres días siguientes, la contraloría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las 24 horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la Dependencia y al superior jerárquico.

Esta fracción señala términos un tanto cuanto subjetivos ya que la investigación de cualquier responsabilidad administrativa llevada dentro del sistema gubernamental resulta casi imposible apegarse a ellos, lo que da lugar a violaciones en el procedimiento.



Finalmente la fracción III señala, que si la contraloría en la audiencia encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta otro que impliquen nueva responsabilidad administrativa, a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias. (32)

El paso siguiente del procedimiento es la elaboración de la resolución, en la que se debe expresar claramente los razonamientos que motivaron la conclusión de la misma, debiendo estar fundada y motivada de acuerdo a los preceptos legales en que esté apoyado el acto.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia define la fundamentación y motivación de los actos de autoridad de la siguiente manera:

"Aun cuando es cierto, que la exigencia de fundamentación y motivación de los actos de autoridad en que consiste la garantía de legalidad establecida por el artículo 16 Constitucional, ha de entenderse que abarca a todo acto de autoridad, sea ésta legislativa, ejecutiva o judicial, en la medida en que todas ellas deben actuar, por igual, dentro de un marco jurídico de "legalidad", debe sin embargo aclararse que, tratándose de actos de autoridades legislativas (leyes), dichos requisitos de "fundamentación y motivación" se satisfacen siempre que ellas actúen dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente les confiere (fundamentación) y que las leyes respectivas que emitan se refieran a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que ello implique, en modo alguno, que todas y cada una de las disposiciones que den cuerpo a esas leyes deban ser necesariamente materia de una motivación específica".(33)

La resolución podrá ser absolutoria o sancionadora y será comunicada al servidor público, a su jefe inmediato, al representante de la Dependencia, al superior jerárquico, al quejoso y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

(32) ibid.

(33) La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984). Tomo II-Ezequiel Guerrero Lara.- Enrique Guadarrama López. (Compiladores) Universidad Nacional Autónoma de México.- Imprenta Universitaria 1935-1985 Quinta Época.- Página 1628.

Asimismo la contraloría interna de cualquier dependencia mediante un documento denominado "Registro Público de los Servidores Públicos Sancionados"; deberá informar a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría, la pena impuesta al trabajador responsable por las violaciones cometidas al artículo 47 en sus fracciones correspondientes, según lo establecido en el artículo 68 de la ley de la materia. (34)

Es de suponerse que dicho registro fue creado con la finalidad de llevar un control de los trabajadores del Estado sancionados, pero a decir verdad la multicitada ley, en su artículo 69 sólo contempla que "la Secretaría expedirá constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes"; sería más factible que dicho control quedara instituido con carácter obligatorio para toda persona que pretenda ingresar y/o cambiar empleo, cargo o comisión a cualquier Institución de la Federación.

En relación con el lucro indebido esta ley consigna una modalidad, al pretender dar efectividad con bases sólidas a través de una técnica jurídica bien definida que pretende establecer una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas de carácter resarcitorio.

Para tal efecto el artículo 53 señala lo siguiente:

"En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas establecidas en este artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

1. La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida, que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y

(34) cfr. Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. S.C.G.F. México. 1983

II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de pago de la sanción.

Para los efectos de esta ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal".

El castigo económico, del precepto de referencia, indica claramente, en relación al monto de la sanción en cualquiera de los casos en que sea impuesta, que siempre será de dos tantos del beneficio obtenido de los daños y perjuicios causados, y que el pago se hará conforme a su equivalencia en salarios mínimos vigentes.

Este procedimiento se puede ejemplificar de la siguiente manera:

Importe del beneficio obtenido = \$60,000.00

Dos veces el importe del beneficio obtenido = \$120,000.00

Por la cantidad líquida de la sanción impuesta es = \$120,000.00

La cantidad líquida de la sanción económica se dividirá entre el salario mínimo vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, suponiendo que en ese caso el salario es de \$1,000.00 diarios, por lo tanto, el mensual es de \$30,000.00 así tenemos que:

$$\frac{\$ 120,000.00}{\$ 30,000.00} = 4$$

El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente al día de pago, suponiendo que éste ya fuera de \$1,800.00 y por lo tanto de \$54,000.00 mensuales, tendríamos:

$$4 \times 54,000.00 = \$ 216,000.00$$

IMPORTE DE LA SANCION ECONOMICA AL DIA DE PAGO =

$$\$ 216,000.00$$

Para su aplicación el artículo 47 de la ley, señala los principios que rigen

al servicio público en las fracciones XIII, XV y XVI, las que se refieren al "lucro indebido", la fracción XVI señala claramente que el servidor público deberá desempeñar su empleo cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales sean para él, o para las personas que señala la fracción XIII, la cual se refiere a las personas con las cuales el servidor público pueda obtener beneficios adicionales, aclarando sean para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros que tengan relaciones profesionales, laboral o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte, y la fracción XV señala que a solicitud y aceptación del servidor público por sí o por interpósita persona obtenga dinero u objetos mediante enajenación a su favor, estará obteniendo un lucro indebido. Sin que deba entenderse por lucro indebido a la obtención de cualquier tipo de beneficio adicional ya sea económico, o bien pertenecientes a un particular o a la Administración Pública Federal, que favorezca a los servidores públicos y que no se justifique en base a la legal contraprestación que el Estado les otorga por sus servicios.

Por último la Ley Federal en cuestión, señala como medio de defensa de los servidores públicos encontrados responsables de actos u omisiones en el desempeño de su trabajo, el recurso de revocación, atento a observar el principio de legalidad contemplado en nuestra Carta Magna en sus artículos 14 y 16.

Dicho recurso procede cuando el empleado público afectado por la resolución administrativa, concidera que es incorrecta, ilegal, equívoca o no apegada a derecho, impugnándola mediante escrito ante la autoridad que elaboró la resolución.

El artículo 71 fracción I establece que dicho escrito deberá de expresar los agravios que a juicio del trabajador sancionado le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir, teniendo como término quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida; por lo tanto al no cumplir con dichos requisitos será declarada improcedente.

La fracción II de dicho artículo, dispone que la autoridad acordará si el recurso es admitido deshechando de plano las pruebas que no fuesen idóneas, para

desvirtuar los hechos basados en la resolución.

Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días, que a solicitud del servidor público sancionado o de la autoridad, podrá ampliarse una sola vez por cinco días más.

Al ser admitido el recurso y si así lo solicita el recurrente la ejecución de la resolución recurrida será suspendida.

Tratándose de sanciones económicas, la suspensión procederá siempre y cuando se garantice el pago de acuerdo al Código Fiscal de la Federación.

Finalmente la fracción III del mismo artículo señala que concluido el período probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto, o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al interesado.

Es importante señalar que cuando la resolución que se dicta en el recurso de revocación no modifique o absuelva al servidor público sancionado, ésta podrá ser recurrida ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual emitirá una resolución, que también podrá ser impugnada a través del juicio de amparo.

D) COMENTARIOS AL ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El crecimiento de la población en México, obliga necesariamente a que el Estado incremente su estructura administrativa, por ende, el número de sus trabajadores se ve aumentado considerablemente, ya que es necesario, para su aspecto operativo cumplir con los servicios que presta. Como consecuencia éste, ve la necesidad de racionalizar los procedimientos de su gestión, proyectándolos en las acciones y obligaciones de sus trabajadores. Lamentablemente dicho crecimiento ha demostrado un sistema, en ocasiones complicado en relación con la tramitación administrativa, dando origen a actos de corrupción.

Por tal motivo y a raíz del crecimiento desmedido y no deseado por el Ejecutivo Federal, el Gobierno de la República se obliga a emitir diversos decretos, como el del 8 de agosto de 1984, en el que ordena la llamada "Simplificación Administrativa", con la finalidad de reducir trámites y procedimientos innecesarios.

Asimismo y en relación a la corrupción, como anteriormente se ha mencionado en el presente trabajo, los intentos moralizadores que se han observado, nunca se habían dado como hasta ahora, en su aplicación al servicio público, ya que con la implantación de obligaciones y órganos específicos encargados exclusivamente para realizar la tarea de controlar las funciones administrativas y de aplicar disposiciones jurídicas, conllevan a evitar y detectar las deformaciones y desviaciones de los recursos públicos.

Por lo tanto el servidor público sabedor de sus obligaciones al contravenir las, debe responder de sus errores que al respecto la legislación de la materia señala.

Estas exigencias están contempladas en el artículo 47 del precepto legal que tratamos, entendiéndose a éste como una medida disciplinaria por medio de la cual se advierte que su incumplimiento dará paso a una sanción.

El cúmulo de responsabilidades de carácter administrativo, se encuentra claro y objetivo en dicho artículo, en XXII fracciones, que a continuación comentaremos:

"ARTICULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas".

En primer término al analizar la palabra "Legalidad," se entiende según el Diccionario del Español Moderno de Martín Alonso, Edición Aguilar, 1981, "régimen político con arreglo a la ley", que aplicándose al carácter de servidor público significa rectitud de la persona en el cumplimiento de su encargo; "Honradez" "proceder propio del hombre pundonoroso", o sea que el trabajador debe actuar con dignidad consigo mismo en relación con el acto que realiza; "Lealtad" "Exactitud en el cumplimiento de los compromisos o efectos", traducíéndose en ser sincero en su proceder con su trabajo" "Imparcialidad".- "falta de perjuicio favorable o adverso". Se entiende que el trabajador del Estado deberá de desempeñar su función sin el ánimo de causar daño al Estado o a los particulares, y "Eficiencia".- "Facultad o aptitud para lograr un efecto" -esta palabra se comprende por sí sola y es considerada como el punto medular para combatir la corrupción, ya que la facultad o aptitud que se requiere para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del gobierno que en nuestra actualidad y concretamente en el devenir, la administración pública debe de preocuparse realmente por capacitar al personal para que así, este pueda desarrollar las funciones encomendadas.

Ahora bien, en relación a la parte conducente del mencionado artículo, cabe hacer notar que cualquiera que sea la sanción administrativa contenida en la legislación de responsabilidades, concretamente en su artículo 53, no lesio-

nará los derechos laborales de los trabajadores, como por ejemplo el desempeño de las funciones propias de acuerdo con su nombramiento, aptitudes, estado o condición; la percepción de su salario correspondiente por el desempeño de sus labores; recibir indemnizaciones y demás presentaciones de riesgos profesionales; cobrar estímulos y recompensas; participación de ascensos; disfrute de vacaciones, etc. Asimismo se hace una excepción en su aplicación por lo que se refiere a el personal de las Fuerzas Armadas, por haber un derecho concerniente a la profesión militar denominado castrense.

La primera fracción de este precepto señala:

"I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión".

Esta parte advierte en su totalidad las irregularidades en que los servidores públicos pueden incurrir, ya que al indicar las palabras "máxima diligencia en el servicio", se entiende que los trabajadores públicos en general deben de tener el mayor de los cuidados en realizar su actividad, de la cosa encomendada con agilidad, que de lo contrario dará como resultado una desatención o falta de cuidado en el servicio o aprovecharse de los medios de ejecución para sacar algún provecho personal, a lo que dicha irregularidad será tomada como base para determinar una sanción.

El contenido de la fracción segunda nos indica:

"II.- 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".

Lo anterior determina que el incumplimiento de los planes, programas y presupuestos, será responsabilidad de los trabajadores del Estado, entendiéndose a éstos, a los de niveles superiores, que son los encargados de su aplicación, apegándose concretamente a toda la normatividad requerida en las funciones encomendadas.

La fracción tercera determina:

"III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tengan acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos".

La presente prevención obliga a los empleados públicos en su totalidad evitar el abuso de los utensilios que se les proporcionan para la realización de sus labores, así como la discreción de los asuntos o documentos con carácter de exclusividad y de interés único del servicio que se realice.

Como ampliación acerca de la información reservada, indicada en el párrafo anterior el deber descrito en la fracción cuarta define:

"IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razones de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o al cual tenga acceso, impidiendo o evitando

el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas".

Esta atención reafirma la responsabilidad de aquellos trabajadores públicos que manejen documentos e información como por ejemplo los recibos oficiales por pago de derechos manejados por empleados generalmente de la Tesorería de la Federación, entre otros les den un uso diferente, o los destruyan u oculten para evitar posibles errores cometidos durante su empleo y que perjudican tanto al usuario como a la Dependencia.

Por su parte la fracción quinta menciona:

"V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste".

La presente observancia reúne los elementos esenciales que todo servidor del Estado debe guardar, cuestión que por motivos adversos a dichas obligaciones es una de las fracciones más violadas por dichos trabajadores la cual se ve reflejada en las múltiples quejas que los particulares interponen cuando han solicitado los servicios que presta la administración pública.

Las siguientes fracciones hacen incapié acerca del comportamiento que los empleados públicos deben tener en el desempeño de sus relaciones en el ámbito laboral, es decir, incluyendo la conducta tanto de superiores a inferiores como a la inversa. Cuestión valdedera, que incluye uno de los males que perjudican las actitudes positivas, que de acuerdo a la psicología laboral son base para el buen funcionamiento de una institución, y que, dentro del gobierno se destruye ya sea por la prepotencia jerárquica, o bien, por la in-

disciplina del empleado.

"VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad".

"VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones".

"VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba".

Esta última fracción complementa a las dos anteriores, ya que señala la obligación de denunciar, quejarse o aclarar ante el titular de la dependencia, de acuerdo al conocimiento de las obligaciones y derecho del trabajador de aquellas anomalías que se presenten en las relaciones laborales. Sobre este particular no hay que descartar que se dan dos supuestos, primero, el temor a las represalias; segundo, tomar actitudes revanchistas, supuestas que por lo general siempre suceden y que impiden que difícilmente se proceda contra los presuntos responsables, por falta de hechos comprobables o por ser anónimos.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 79 -

"IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones".

Es importante señalar que ha lugar a responsabilidad siempre y cuando el servidor público que infringió la presente observancia, siga formando parte de la administración pública ya que de lo contrario no se podrá aplicar en su contra, esta ley.

"X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado o no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan".

Dentro del medio de la administración pública es bien sabido que existen gran cantidad de personas a las que se les denomina con el nombre de "aviadores" y muchos trabajadores a sabiendas de lo anterior, no denuncian tales irregularidades por carecer de conciencia o por considerar que tal denuncia nunca procederá con resultados, ya que dichos privilegios son otorga-

- Personal que existe en nóminas presupuestales sin tener presencia física en lugar de adscripción.

dos por los superiores jerárquicos.

Otra de las prohibiciones que este artículo advierte es la siguiente:

"XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba".

A la citada disposición como un ejemplo nos referiremos a las Instituciones jurídicas del Estado.

La fracción III del artículo 109 Constitucional actual contempla:

"Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de su empleo cargo o comisión".

Asimismo el artículo 101 de nuestra Carta Magna Mexicana advierte:

"Artículo 101.- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circui-

to, los jueces de distrito y los respectivos secretarios, no podrán en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares, salvo los cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia.

La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo".

Por lo tanto el artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece:

"Artículo 84.- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los respectivos Secretarios y Actuarios en funciones, están impedidos:

- 1.- Para desempeñar otro cargo o empleo de la Federación, de los Estados, del D. F., de los Municipios o de particulares.
- 2.- Para ser apoderados, albaceas judiciales, síndicos, árbitros o asesores y ejercer el notariado y las profesiones de abogado o de agente de negocios. Se exceptúan

de lo anterior los cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia, así como las actividades docentes, que deberán ser gratuitas, salvo las relacionadas con el Instituto de Especialización Judicial".

Luego entonces con fundamento en el artículo 39 de la ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional que fija.

"Artículo 39.- Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

V.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación".

Dicho servidor público que incumpla con la norma, será sancionado de acuerdo a lo que establece el artículo 53 del ordenamiento legal antes citado.

"Artículo 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

IV.- Destitución del puesto".

"XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente pa-

ra ocupar un empleo, cargo o comisión  
en el servicio público".

El contenido del presente estatuto señala que los servidores públicos de nivel superior, así como a los encargados de seleccionar a los aspirantes a ingresar a la administración pública, a cumplir con rectitud dichas contrataciones que de lo contrario incurrirán en responsabilidades, para ello y como prevención se creó el Registro de Servidores Públicos Sancionados mediante el acuerdo de fecha 24 de febrero de 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cual faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a extender constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, con ello se conocerá con efectividad si dicho candidato ha sido sancionado por una autoridad administrativa, siempre y cuando haya trabajado en el Gobierno Federal.

A continuación se presenta el formato en cuestión:

SECRETARÍA DE LA  
CONTRALORÍA  
GENERAL  
DE LA FEDERACIÓN

REGISTRO DE  
SERVIDORES  
PÚBLICOS  
SANCIONADOS

INFORMACION BASICA	
DEPENDENCIA O ENTIDAD _____	
AREA O PERSONA RESPONSABLE DE LA SANCIÓN _____	
DEL SERVIDOR PÚBLICO	
NOMBRE _____	
PUESTO _____	
DIRECCIÓN _____ C. P. C. _____	
DÓNDE RESIDE / VIVE _____ CLAVE ÚNICA _____	
DE LA SANCIÓN	
APERTURA DE _____	ANOTACIÓN _____
SUSPENSIÓN _____	DESTITUCIÓN _____
SANCIÓN ECONOMICA _____	PROCESO DE INHABILITACIÓN _____
INHABILITACIÓN _____	FECHA DE LA SANCIÓN _____
MOTIVO _____	
ANEXAR COPIA DE LA RESOLUCIÓN _____	
NOMBRE DEL RESPONSABLE DE LA INHABILITACIÓN _____	
CARGO _____	FECHA _____
FIRMA _____	



Las fracciones siguientes determinan las responsabilidades en que pueden incurrir los trabajadores del Estado cuando actúan como mediadores en la tramitación de las necesidades humanas y materiales que el servicio requiere, con la finalidad de obtener ganancias personales las cuales se previenen de:

"XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte".

"XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos".

"XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones

de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión".

"XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción -- XII".

"XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII".

Estas prohibiciones tienen relación entre sí y entre otras se pueden ejemplificar con las siguientes acciones:

Dentro del contorno de la administración gubernamental existe el llamado influyentismo, por medio del cual algunos servidores públicos intervienen indirectamente en la gestión de documentación o selección de personal en base a intereses propios, aprovechando su condición, lo que redundará en responsabilidades haciéndose merecedor a una sanción administrativa. Por otra parte el presente reglamento previene a los trabajadores del Estado de actuar con la máxima diligencia, honestidad y rectitud cuando realicen actividades comerciales, es decir, en relación a las adquisiciones que la administración requiere para realizar su función, así mismo, las personas facultadas para tal fin deberán de acatar las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, emitida por la Secretaría de Programación y Presupuesto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1985.

Dentro de los requisitos para las adquisiciones y contratos que determina esta ley, en su capítulo III los servidores públicos deberán acatar lo siguiente:

### CAPITULO III DE LOS PEDIDOS Y CONTRATOS

"Artículo 26.- Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece la presente Ley.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior los casos en que el pedido o contrato sólo puede fincarce o celebrarse con una determinada persona, por ser ésta la titular de la o las patentes de los bienes o servicios de que se trate".

"Artículo 27.- Las convocatorias, que podrán referirse a uno o varios contratos o pedidos, se publicarán en dos de los diarios de mayor circulación en el país y simultáneamente, cuando menos, en uno de la entidad federativa en donde haya de ser adquirido o arrendado el bien, o prestado el servicio.

Las dependencias y entidades serán responsables de la adecuada publicidad de las convocatorias, de acuerdo con la naturaleza de los bienes y servicios materia de la licitación.

Las convocatorias a que se refiere este artículo, deberán contener:

- I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante.
- II. La descripción general, cantidad y unidad de medida de cada uno de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación.
- III. La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y, en su caso, el costo de las mismas, y
- IV. La fecha, hora y lugar de celebración del acto de apertura de ofertas.

Si a juicio de la dependencia o entidad convocante pudieran existir proveedores idóneos fuera del terri-

torio nacional, podrán enviar copias a las respectivas representaciones diplomáticas acreditadas en el país, con objeto de procurar su participación, sin perjuicio de que puedan publicarse en los diarios o revistas de mayor circulación, ya sean internacional o en el país donde se encuentren los proveedores potenciales.

"Artículo 28.- Las bases de cada licitación deberán contener la descripción completa de los bienes o servicios y sus especificaciones, indicando, en su caso, de manera particular los requerimientos de carácter técnico y demás circunstancias pertinentes que habrá de considerar la dependencia o entidad convocante para la adjudicación del pedido o contrato correspondiente".

"Artículo 29.- Todo interesado que satisfaga los requisitos de la convocatoria, las bases y las especificaciones de la licitación tendrá derecho a presentar proposiciones.

En el acto de apertura de ofertas se procederá a dar lectura en voz alta de las propuestas presentadas por cada uno de los interesados informándose deaquéllas que, en su caso, se desechen o hubieren sido desechadas, y las causas que motiven tal de-

terminación".

"Artículo 34.- La dependencia o entidad convocante, con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas y en su propio presupuesto, emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, mediante el cual se adjudicará el pedido o contrato a la persona que de entre los proponentes reúna las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si resultare que dos o más proposiciones satisfacen los requerimientos de la convocante, el pedido o contrato se adjudicará a quien presente la postura más baja.

El fallo de la licitación se hará saber a cada uno de los participantes en el acto de apertura de ofertas y, salvo que esto no fuere factible, dentro de un término que no podrá exceder de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de celebración del acto de apertura de ofertas.

La dependencia o entidad convocante levantará acta circunstanciada del acto de apertura de ofertas, que

firmarán las personas que en él hayan intervenido, y en la que se hará constar el fallo de la licitación, cuando éste se produzca en el acto de apertura de ofertas. Se asentarán asimismo, las observaciones, que en su caso, hubiesen manifestado los participantes.

Contra la resolución que contenga el fallo no procederá recurso alguno".

La misma ley contiene en su Título Tercero un capítulo único llamada de la Información y Verificación, en donde en su artículo 49 determina:

"Artículo 49.- Las dependencias y entidades deberán remitir a la Contraloría en la forma y términos que ésta señale la información relativa a los pedidos y contratos que regula esta Ley.

Para los efectos del párrafo anterior, las dependencias y entidades conservarán en forma ordenada y sistemática la documentación que justifique y compruebe la realización de las operaciones reguladas por esta Ley, por un término no menor de cinco años contados a partir de la fecha en que se hubiesen recibido los bienes o prestado el servicio".

Además este precepto advierte en su artículo 60 que:



"Artículo 60.- A los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de esta Ley, la Contraloría aplicará, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones que procedan".

Finalmente podemos decir que en la actualidad se ha dado una reordenación a la política del gasto público, logrando con ello una disciplina administrativa y financiera dentro del contexto gubernamental, a través de los citados ordenamientos.

La siguiente disposición reviste una característica esencial en el control de los servidores públicos, con la que se trata de evitar el enriquecimiento inexplicable a nivel de jefes de departamento hasta el Presidente de la República.

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la Ley".

Dicha acción es un medio de controlar bajo la supervisión anual de los bienes adquiridos por sus trabajadores según se señala el artículo 81 de la ley reglamentaria que nos ocupa.

"Artículo 81.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

I. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a

la toma de posesión.

- II. Dentro de los treinta días naturales, siguientes a la conclusión del encargo; y
  
- III. Durante el mes de mayo de cada año debe-  
rá presentarse la declaración de situación  
patrimonial, acompañada de una copia de  
la declaración anual presentada por personas  
físicas para los efectos de la Ley del Impues-  
to Sobre la Renta, salvo que en ese mismo  
año se hubiese presentado la declaración a  
que se refiere la fracción I.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la frag-  
ción I, no se hubiese presentado la declaración corres-  
pondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos  
el nombramiento respectivo previa declaración de la  
Secretaría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la  
declaración contemplada en la fracción III".

Se anexa formato de la Declaración Anual de Modifica-  
ción Patrimonial para conocimiento del lector.

DECLARACION ANUAL DE  
MODIFICACION PATRIMONIAL

---

**1987**  
**MAYO**

INSTRUCTIVO Y FORMATO

---

SECRETARIA  
DE LA CONTRALORIA  
GENERAL  
DE LA FEDERACION

- I) SOLO PODRA ABREVIAR EN EL CASO DE QUE LOS ESPACIOS PARA REGISTRAR SUS DATOS DESCRIPTIVOS SEAN INSUFICIENTES, EJEMPLO:

DOMICILIO ACTUAL

CALLE Y NUMERO

EJEMPLO: DOMICILIO ACTUAL: CALLE Y NUMERO

- J) EN LOS RENGLONES EN DONDE NO HAYA CASILLAS ESCRIBA LIBREMENTE, EJEMPLO: DEPENDENCIA U ORGANISMO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
- K) CERCIORESE DE HABER FIRMADO SU DECLARACION ANTES DE ENTREGARLA, SIN LA FIRMA EL DOCUMENTO CARECE DE VALIDEZ.

#### OBSERVACIONES ESPECIFICAS SOBRE LA DECLARACION ANUAL

LA FECHA DE RECEPCION QUE APARECE A LA IZQUIERDA ANTES DE LOS DATOS GENERALES, SERA ANOTADA POR EL PERSONAL QUE RECIBA SU DECLARACION.

RESPECTO AL LLENADO DE LA INFORMACION, EN SIGUIDA SE DA EL DETALLE DE LOS CASOS QUE REQUIEREN MAYORES ACLARACIONES, COINCIDIENDO LOS NUMEROS DE ESTE INSTRUCTIVO CON LOS SEÑALADOS DENTRO DE PEQUEÑOS CIRCULOS EN EL FORMATO DE DECLARACION ANUAL.

1. CLAVE UNICA. En este espacio debe anotarse el número de la Cédula de Identificación Personal emitida por la Secretaría de Gobernación. En caso de no contarse con tal cédula deberá dejarse en blanco.
8. Distinga, anotándolo, la Subsecretaría, Dirección, Subdirección, Departamento, Jefatura o Gerencia a la cual esta adscrito. Anote en este punto el teléfono de su oficina
9. Mencione la Secretaría, Organismo descentralizado, Entidad Paraestatal, Fideicomiso Público, Tribunal o cualquier otra entidad del Gobierno Federal en la cual labora. Indique por favor, en el mismo espacio, la ubicación física de la Institución.
12. INGRESOS NETOS DEL DECLARANTE, CONYUGE Y/O DEPENDIENTES EN 1986. Indicar en cada uno de los conceptos de este apartado la suma de los ingresos netos obtenidos en 1986 por el declarante, su cónyuge y sus dependientes económicos. Como se aprecia, en algunos casos las cifras son resultados de otras capitulas de la propia declaración.
13. APLICACION DE RECURSOS DEL DECLARANTE, CONYUGE Y/O DEPENDIENTES EN 1986.  
Se anotarán en cada rubro las cantidades que el declarante, cónyuge y sus dependientes hubieran aplicado durante 1986 por cada uno de los conceptos señalados. El renglón 13E podrá contener cualquier otra erogación o aplicación de recursos diferentes a los señalados en el mismo rubro; tal es el caso de los gastos de manutención, gastos escolares, gastos recreativos y otros. La suma se indicará en el espacio correspondiente al total. Como se aprecia, en la mayor parte de los casos las cifras son resultados de otros capitulos de la propia declaración.
18. INVERSIONES, CUENTAS BANCARIAS Y OTRO TIPO DE VALORES DEL DECLARANTE, CONYUGE Y/O DEPENDIENTES AL 31 DE DICIEMBRE DE 1986.

En estos espacios se deberán indicar las inversiones, cuentas bancarias, valores, bonos, acciones u otros que el Servidor Público anotó en su declaración anterior, señalando en el cuadro para "clave de inversión" el número que corresponda conforme al código que ahí mismo se indica, así como el número de cuenta o contrato y el nombre de la Sociedad Nacional de Crédito. En la columna de "monto según declaración anterior" se registrarán las cifras señaladas para la inversión de que se trate en su última declaración. De esa inversión deberá precisarse en seguida su monto al 31 de diciembre de 1986. Finalmente, se anotará la variación neta positiva o negativa durante el periodo, que es la diferencia entre el monto precisado al 31 de diciembre de 1986 y el monto según la declaración anterior. La suma algebraica se indicará en el espacio correspondiente al total.

DECLARACION ANUAL DE  
MODIFICACION PATRIMONIAL

---

**1987**  
**MAYO**

INSTRUCTIVO Y FORMATO

---

SECRETARIA  
DE LA CONTRALORIA  
GENERAL  
DE LA FEDERACION

**LEA CUIDADOSAMENTE ESTE INSTRUCTIVO ANTES DE LLENAR EL FORMATO**

**—CONSIDERACIONES GENERALES:**

Tal como lo establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Artículo 81, fracción III, se deberá presentar Declaración Anual de Modificación Patrimonial durante el mes de mayo de cada año, salvo que durante el mismo año se hubiese presentado la Declaración Inicial o de toma de posesión.

La Declaración Anual de Modificación Patrimonial tendrá que ir acompañada de una copia de la presentada por concepto de Impuesto Sobre la Renta. Cuando no se tiene la obligación de presentar esta última, se hará la anotación correspondiente en el espacio de Observaciones y Aclaraciones de la Declaración Anual de Modificación Patrimonial.

El periodo que comprenderá la Declaración Anual de Modificaciones 1987 será: para los que presentaron en mayo de 1986, del 1º de enero al 31 de diciembre de 1986, y para todos aquellos Servidores Públicos que hayan presentado otra declaración diferente a la de mayo de 1986, y que haya sido durante el año anterior, el periodo será desde la última declaración presentada hasta el 31 de diciembre de 1986.

Para efectos de la Declaración de Situación Patrimonial no tiene relevancia el régimen (Sociedad Conyugal o Separación de Bienes) bajo el que se haya contraído matrimonio.

**OBSERVACIONES:**

- A) POR FAVOR, ESCRIBA CON CLARIDAD (SOLO MAYUSCULAS), UTILIZANDO SOLAMENTE BOLIgrafo O MAQUINA DE ESCRIBIR. LA DECLARACION DEBERA CONTENER FIRMA ORIGINAL.
- B) NO ABREVIE APELLIDOS, NI AUN LOS COMPUESTOS.
- C) LAS MUJERES CASADAS ANOTARAN SU NOMBRE DE SOLTERAS.
- D) EN EL CASO DE SERVIDORES PUBLICOS QUE LABORAN EN EL EXTRANJERO, FAVOR DE HACER LA CONVERSION A PESOS MEXICANOS, AL TIPO DE CAMBIO VIGENTE EN DICIEMBRE DE 1986.
- E) INICIE EL REGISTRO DE SUS DATOS EN LA PRIMERA CASILLA DE CADA RENGLON, DE IZQUIERDA A DERECHA, CON EXCEPCION DE LOS IMPORTES EN DINERO, EN CUYO CASO SERAN COLOCADOS A LA DERECHA, OCUPANDO LAS CASILLAS QUE FUERE NECESARIO Y RELLENANDO CON CEROS LOS CUADROS SOBRANTES A LA IZQUIERDA, COMO SE VE EN EL SIGUIENTE EJEMPLO, EN EL CUAL SE HAN SUPRIMIDO LOS CENTAVOS Y ANOTADO SOLO NUMEROS ENTEROS:  
\$ 25,370.75

VALOR DE ADQUISICION

\$ [ 0 | 0 | 0 | 2 | 5 | 3 | 7 | 0 | ]

- F) SI SE TRATA DE FECHAS TAMBIEN SE LLENARAN CON CEROS LAS CASILLAS SOBRANTES A LA IZQUIERDA EN AÑO, MES Y DIA SEGUN EL CASO. EJEMPLO,  
8 DE ENERO DE 1981

FECHA DE ADQUISICION

[ 8 | 1 | 0 | 1 | 0 | 8 | ]

AÑO MES DIA

- G) NO HAGA ANOTACIONES EN LOS ESPACIOS SOMBRADOS, SON PARA USO EXCLUSIVO DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.
- H) POR CADA LETRA, NUMERO O SIGNO DE PUNTUACION (PUNTO, COMA, GUIÓN), UTILICE SOLAMENTE UN CUADRO. EJEMPLO:

COLONIA

CODIGO  
POSTAL

TELEFONO

[ P | O | R | I | T | A | L | I | T | E | S | I | O | T | I | F | I | C | A | D | E | ] [ 0 | 1 | 0 | 3 | 1 | 3 | 0 | ] 5-43 28-26

- 1) SOLO PODRA ABREVIAR EN EL CASO DE QUE LOS ESPACIOS PARA REGISTRAR SUS DATOS DESCRIPTIVOS SEAN INSUFICIENTES, EJEMPLO:

DOMICILIO ACTUAL

CALLE Y NUMERO

EDIFICIO "EL DIAMANTE" # 1013, CALLE "REPUBLICA BOLIVARIANA" # 1013

- J) EN LOS RENGLONES EN DONDE NO HAYA CASILLAS ESCRIBA LIBREMENTE, EJEMPLO: DEPENDENCIA U ORGANISMO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
- K) CERCIORESE DE HABER FIRMADO SU DECLARACION ANTES DE ENTREGARLA; SIN LA FIRMA EL DOCUMENTO CARECE DE VALIDEZ.

#### OBSERVACIONES ESPECIFICAS SOBRE LA DECLARACION ANUAL

LA FECHA DE RECEPCION QUE APARECE A LA IZQUIERDA ANTES DE LOS DATOS GENERALES, SERA ANOTADA POR EL PERSONAL QUE RECIBA SU DECLARACION.

RESPECTO AL LLENADO DE LA INFORMACION, EN SEGUNDA SE DA EL DETALLE DE LOS CASOS QUE REQUIEREN MAYORES ACLARACIONES, COINCIDIENDO LOS NUMEROS DE ESTE INSTRUCTIVO CON LOS SEÑALADOS DENTRO DE PEQUEÑOS CIRCULOS EN EL FORMATO DE DECLARACION ANUAL.

1. CLAVE UNICA. En este espacio debe anotarse el número de la Cédula de Identificación Personal emitida por la Secretaría de Gobernación. En caso de no contarse con tal cédula deberá dejarse en blanco.
8. Distinga, anotándolo, la Subsecretaría, Dirección, Subdirección, Departamento, Jefatura o Gerencia a la cual esta adscrito. Anote en este punto el teléfono de su oficina.
9. Mencione la Secretaría, Organismo descentralizado, Entidad Paraestatal, Fideicomiso Público, Tribunal o cualquier otra entidad del Gobierno Federal en la cual labora. Indique por favor, en el mismo espacio, la ubicación física de la Institución.
12. INGRESOS NETOS DEL DECLARANTE, CONYUGE Y/O DEPENDIENTES EN 1986  
Indicar en cada uno de los conceptos de este apartado la suma de los ingresos netos obtenidos en 1986 por el declarante, su cónyuge y sus dependientes económicos. Como se aprecia, en algunos casos las cifras son resultados de otros capítulos de la propia declaración.
13. APLICACION DE RECURSOS DEL DECLARANTE, CONYUGE Y/O DEPENDIENTES EN 1986.  
Se anotarán en cada rubro las cantidades que el declarante, cónyuge y sus dependientes hubieron aplicado durante 1986 por cada uno de los conceptos señalados. El renglón 13E podrá contener cualquier otra erogación o aplicación de recursos diferentes a los señalados en el mismo rubro; tal es el caso de los gastos de manutención, gastos escolares, gastos recreativos y otros. La suma se indicará en el espacio correspondiente al total. Como se aprecia, en la mayor parte de los casos las cifras son resultados de otros capítulos de la propia declaración.
18. INVERSIONES, CUENTAS BANCARIAS Y OTRO TIPO DE VALORES DEL DECLARANTE, CONYUGE Y/O DEPENDIENTES AL 31 DE DICIEMBRE DE 1986.

En estos espacios se deberán indicar las inversiones, cuentas bancarias, valores, bonos, acciones u otros que el Servidor Público anotó en su declaración anterior, señalando en el cuadro para "clave de inversión" el número que corresponda conforme al código que ahí mismo se indica, así como el número de cuenta o contrato y el nombre de la Sociedad Nacional de Crédito. En la columna de "monto según declaración anterior" se registrarán las cifras señaladas para la inversión de que se trate en su última declaración. De esa inversión deberá precisarse en seguida su monto al 31 de diciembre de 1986.

Finalmente, se anotará la variación neta positiva o negativa durante el período, que es la diferencia entre el monto precisado al 31 de diciembre de 1986 y el monto según la declaración anterior. La suma algebraica se indicará en el espacio correspondiente al total.

**19. GRAVAMENES O ADEUDOS QUE AFECTEN EL PATRIMONIO DEL DECLARANTE, CONYUGE Y/O DEPENDIENTES AL 31 DE DICIEMBRE DE 1986.**

En esta sección se registrarán los gravámenes o adeudos que el Servidor Público anotó en su anterior declaración, indicando en cada caso la clave del gravamen que corresponda de acuerdo al código ahí mismo indicado, el número del contrato y el nombre del acreedor. En cuanto a las columnas de montos, en la primera se anotará el correspondiente a cada gravamen según su declaración anterior; en la segunda, el monto del mismo al 31 de diciembre de 1986, y en la tercera la suma de los pagos netos hechos durante el período relativo al propio gravamen.

**20. GRAVAMENES CONTRAIDOS EN EL PERIODO.**

En estos renglones se precisarán los datos de los nuevos gravámenes contraídos durante el período que abarca la declaración, con indicación de la clave de gravamen, número de contrato, fecha de la operación, nombre del acreedor y monto correspondiente, así como el total de los pagos netos realizados por ese concepto.

**21. OBSERVACIONES Y ACLARACIONES.**

Si desea hacer alguna aclaración o ampliar información sobre su Declaración de Modificación de Situación Patrimonial, utilice el espacio referente a "Observaciones y Adaraciones".

**22. ACUSE DE RECIBO.**

Viene adherido a la declaración y será desprendido, debidamente llenado en sus espacios, firmado y sellado por quien reciba el documento, y se entregará en el mismo momento de la presentación, al Servidor Público o a quien entregue la declaración. La recepción será efectuado por personal de la Dirección de Registro Patrimonial de la Secretaría de la Contraloría en el Distrito Federal, y en el interior del país por las Agencias del Ministerio Público Federal. Las declaraciones enviadas por correo certificado recibirán por el mismo conducto el acuse respectivo, que contendrá la fecha en que fueron depositadas en el correo.

El acuse de recibo es el único documento que acredita el cumplimiento de la obligación.

**NOTA:**

Si los espacios para declarar sus modificaciones de situación patrimonial le resultan insuficientes, podrá utilizar fotocopia del rubro correspondiente y anexarla a la misma declaración.

En caso de requerir orientación o aclaraciones adicionales sobre el llenado del formato de declaración anual, los Servidores Públicos de esta Secretaría lo atenderán en cualquiera de los centros de recepción que operan como sigue:

En el Distrito Federal, en las Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y en las principales empresas paraestatales. En la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el centro de recepción estará ubicado en Av. Insurgentes Sur N° 1735, Planta Baja, Colonia Guadalupe Inn, Delegación Alvaro Obregón, México, D.F. C.P. 01020, en horario ininterrumpido de 9:00 a 18:00 horas; telefones 534-68-76, 534-72-86, 534-68-66 y 575-80-88, extensiones 3106, 3109 y 3116. En el interior del país: en las Agencias del Ministerio Público Federal.

Los Servidores Públicos también podrán enviar sus declaraciones por correo certificado, a la Dirección de Registro Patrimonial, cuya ubicación está indicada en el párrafo anterior.

**IMPORTANTE: LE SUGERIMOS CONSERVAR EN SU PODER COPIA DE ESTA DECLARACION.**







19

**MODIFICACIONES EN BIENES INMUEBLES  
DEL DECLARANTE, CONYUGE Y/O DEPENDIENTES**
NINGUNA 
**NUEVAS ADQUISICIONES**

TIP O	FECHA DE LA OPERACION AÑO MES DIA	VALOR DE ADQUISICION
UBICACION, SUPERFICIE (TIERRENO Y CONSTRUCCION)	FECHA DE LA OPERACION AÑO MES DIA	VALOR DE ADQUISICION
UBICACION, SUPERFICIE (TIERRENO Y CONSTRUCCION)	FECHA DE LA OPERACION AÑO MES DIA	VALOR DE ADQUISICION
UBICACION, SUPERFICIE (TIERRENO Y CONSTRUCCION)	FECHA DE LA OPERACION AÑO MES DIA	VALOR DE ADQUISICION
UBICACION, SUPERFICIE (TIERRENO Y CONSTRUCCION)	FECHA DE LA OPERACION AÑO MES DIA	VALOR DE ADQUISICION
<b>TOTAL</b>		

19

**VENTAS, DONACIONES, CONTRATOS PREPARATORIOS U OTROS  
DE TRANSMISION DE DOMINIO DEL DECLARANTE, CONYUGE Y/O DEPENDIENTES**
NINGUNA 

TIP O	FECHA DE LA OPERACION AÑO MES DIA	VALOR DE OPERACION
UBICACION, SUPERFICIE (TIERRENO Y CONSTRUCCION)	FECHA DE LA OPERACION AÑO MES DIA	VALOR DE OPERACION
UBICACION, SUPERFICIE (TIERRENO Y CONSTRUCCION)	FECHA DE LA OPERACION AÑO MES DIA	VALOR DE OPERACION
UBICACION, SUPERFICIE (TIERRENO Y CONSTRUCCION)	FECHA DE LA OPERACION AÑO MES DIA	VALOR DE OPERACION
UBICACION, SUPERFICIE (TIERRENO Y CONSTRUCCION)	FECHA DE LA OPERACION AÑO MES DIA	VALOR DE OPERACION
<b>TOTAL</b>		



10

**INVERSIONES, CUENTAS BANCARIAS Y OTRO TIPO DE VALORES DEL DECLARANTE, CONYUGE Y/O DEPENDIENTES AL 31 DE DICIEMBRE DE 1986**

NINGUNA

**CLAVES DE INVERSION**

**1. CHEQUES 2. AHORRO 3. VALORES 4. BONOS 5. ACCIONES 6. OTROS**

CLAVE INVERSION	Nº DE CUENTA O DE CONTEATO	SOCIEDAD NACIONAL DE CREDITO	MONTO SEGUN DECLARACION ANTERIOR	MONTO AL 31 DE DIC. DE 1986	VARIACION NETA DURANTE EL PERIODO
<input type="checkbox"/>			\$	\$	\$
<input type="checkbox"/>			\$	\$	\$
<input type="checkbox"/>			\$	\$	\$
<input type="checkbox"/>			\$	\$	\$
<input type="checkbox"/>			\$	\$	\$
<input type="checkbox"/>			\$	\$	\$
<input type="checkbox"/>			\$	\$	\$
<input type="checkbox"/>			\$	\$	\$
<b>SUB-TOTAL \$</b>					

CLAVE INVERSION	OTRO TIPO DE INVERSION	RAZON SOCIAL DE SU INVERSION	MONTO SEGUN DECLARACION ANTERIOR	MONTO AL 31 DE DIC. DE 1986	VARIACION NETA DURANTE EL PERIODO
<input type="checkbox"/>			\$	\$	\$
<input type="checkbox"/>			\$	\$	\$
<input type="checkbox"/>			\$	\$	\$
<b>SUB-TOTAL \$</b>					
<b>TOTAL \$</b>					

19

GRAVAMENES CONTRAIDOS EN EL PERIODO POR EL DECLARANTE, CONYUGE Y/O DEPENDIENTES

Y/C

DEPENDIENTES AL 31 DE DICIEMBRE DE 1986

NINGUNO

CLAVES DE GRAVAMEN

- 1. CREDITOS HIPOTECARIOS
- 2. PRESTAMOS
- 3. COMPRAS A CREDITO
- 4. EMBARGOS
- 5. OTROS

CLAVE GRAVAMEN	Nº DE CONTRATO	INSTITUCION O ACREEDOR	MONTO SEGUN DECLARACION ANTERIOR	MONTO AL 31 DE DIC. DE 1986	PAGOS NETOS DURANTE EL PERIODO
<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/>					
				TOTAL S	

20

GRAVAMENES CONTRAIDOS EN EL PERIODO POR EL DECLARANTE, CONYUGE Y/O DEPENDIENTES

NINGUNO

CLAVE GRAVAMEN	Nº DE CONTRATO	INSTITUCION O ACREEDOR	FECHA DE OPERACION	MONTO AL 31 DE DIC. DE 1986	PAGOS NETOS DURANTE EL PERIODO
			ANO MES DIA		
<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/>					
<input type="checkbox"/>					
				TOTALES S	

(A)

(B)

21 OBSERVACIONES Y ACLARACIONES:

Large empty rectangular box for observations and clarifications.

ESTADO CIVIL

NOMBRE DEL CONYUGE

Empty box for marital status.

Empty box for spouse's name.

22 DEPENDIENTES ECONOMICOS

NOMBRE	EDAD	SEXO	PARENTESCO	DOMICILIO

C. SECRETARIO DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION: SOLICITO SE SIRVA TENER POR PRESENTADA EN TIEMPO Y FORMA ESTA DECLARACION ANUAL DE MODIFICACIONES PATRIMONIALES.

PROTESTO LO NECESARIO

FECHA AÑO MES DIA

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

FIRMA DEL DECLARANTE

SECRETARIA DE LA  
CONTRALORIA  
GENERAL  
DE LA FEDERACION

SUBSECRETARIA "A"  
DIRECCION GENERAL DE RESPONSABILIDADES  
Y SITUACION PATRIMONIAL

DIRECCION DE REGISTRO PATRIMONIAL

Nº DE EXPEDIENTE	(R.F.C.)
------------------	----------

\_\_\_\_\_ A \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 1987

DECLARACION ANUAL 1987

C.
PRESENTE.

Con esta fecha se recibió su Declaración Anual de Situación Patrimonial, en cumplimiento de lo dispuesto en los Artículos 29, 47 Fracción XVIII, 80, 81 Fracción III, 83 y demás relativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por acuerdo del C. Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de esta Secretaría, acusamos recibo de su Declaración, que pasará a formar parte del expediente abierto a su nombre en este registro.

ATENTAMENTE

SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION  
DIRECCION DE REGISTRO PATRIMONIAL

\_\_\_\_\_  
NOMBRE Y FIRMA DEL RECEPTOR

Este acuse de recibo solamente será válido cuando ante el sello y la firma del responsable del Centro de Recepción autorizado por esta Secretaría.



"XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta".

La competencia mencionada en esta determinación está contenida en el Reglamento Interior, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en su artículo primero:

"Artículo 18.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación como Dependencia del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo las funciones despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República".

Por lo tanto el trabajador del Estado asume la responsabilidad de cumplir con sus disposiciones.

"XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto, u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que refieren las fracciones de es-

te artículo, y en los términos de las normas que el efecto se expidan".

La presente exigencia advierte a los trabajadores públicos que tengan a su cargo personal de apoyo, a poner en evidencia el incumplimiento de las obligaciones de sus subordinados, facultad que puede ser utilizada en cuestiones de carácter personal, perjudicando a una persona y en donde la Unidad Administrativa facultada para investigar, en este caso la Contraloría Interna, deberá de actuar con el mayor de los cuidados para evitar caer en injusticias, como en muchas ocasiones se da en el ámbito de las oficinas públicas.

"XXI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público".

Incurre en responsabilidad el servidor público que por negligencia o ignorancia no de cumplimiento a la legislación establecida para realizar la administración pública Federal, al respecto se deberá tener precaución en la utilización de la legislación correspondiente, puesto que en este sistema es extensa y complicada.

"XXII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos".

Sanciones aplicables con características diferentes a las contenidas en esta legislación.

Para concluir el presente inciso, es relevante señalar, que si bien, se advierte que de no apegarse a lo dispuesto en las XXII fracciones del Artículo 47 de la legislación de responsabilidades vigente, los servidores públicos incurrirán en responsabilidad, ésta advertencia no es suficiente para resolver algunas irregularidades que se dan en la práctica, como por ejemplo, el influyentismo, caracterizado, entre otros, como el "Charolismo" y "Nepotismo", que perjudican continuamente a la sociedad mexicana. Lo singular, es que este aspecto negativo es conocido y palpable en cualquier nivel de la administración pública.

El charolismo sinónimo de prepotencia, consiste en que el poseedor de un documento llamado credencial, la cual es otorgada por autoridad del Estado y cuya finalidad es la simple identificación personal o la acreditación de formar parte de una institución gubernamental, es utilizada en la práctica por sus tenedores bajo actitudes que van en contra de las normas jurídicas establecidas a la sociedad.

Estos mal entendidos instrumentos usados como salvoconductos, adquieren un valor para la misma autoridad, que a sabiendas del absurdo uso que se les da, están considerados como verdaderas llaves que facultan a los portadores de una investidura para lo cual no fueron creadas y que, en algunos casos proliferan no sólo en servidores públicos sino también en familiares y amigos de éstos.

Por otro lado el llamado "nepotismo" que según el "Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, Madrid, España 1956" lo define: de nepote, pariente y privado del Papa "Desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las gracias y empleos públicos". Es característico también en nuestra Administración Pública Federal de prepotencia y actitudes paralelas al charolismo.

El origen del nepotismo se remonta a los siglos XV y XVI, iniciado en el ámbito pontífice, por Sixto IV de la familia de los Rovéra; este Papa elevaba al cardenalato de San Sixto, haciéndole además arzobispo de Florencia y patriarca de Constantinopla, a su sobrina Pedro Riario, nombra a Jerónimo de la Rovéra prefecto de Roma, casando además a dos de sus sobri-

nos, no sacerdotes, con las hijas del duque Urbano y del rey de Nápoles. Florece el nepotismo con Inocencio VIII, con Alejandro VI revistiendo unas veces las formas propias de la ambición política, una especie de alto nepotismo que consistía en colmar a los suyos de honores y procurarles buenos enlaces y posiciones para lograr riquezas.

Asimismo, se advierte que los hombres que tienen en sus manos el ejercicio del poder público y que clara está, carecen de moral suficiente y del sentido de deber y responsabilidad, llevan a la práctica esta acción sintiéndose muy humanos desde el punto de vista afectivo, pero muy dañino políticamente.

El nepotismo en el terreno gubernamental ha dañado en muchas ocasiones a la Nación ya que se han otorgado nombramientos claves a parientes y amigos ineptos, por lo que en la actualidad para contrarrestar esta anomalía el Secretario de la Contraloría General de la Federación, publica en el Diario Oficial de la Federación, el "Acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley de Responsabilidades en lo referente a familiares de los servidores públicos de fecha 4 de febrero de 1983".

Indicando las restricciones e impedimentos de orden legal, para los trabajadores del Estado que puedan intervenir, solicitar, designar, contratar, promover, suspender, remover, cesar, sancionar a su cónyuge y a los familiares que se encuentren comprendidos dentro del cuarto grado de parentesco, ya fuere por consanguinidad, afinidad o civil, en relación a el artículo 47 fracciones XIII, XV, XVI y XVII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Además señala los criterios que deben seguirse en los siguientes casos que se pueden presentar sobre el particular:

- a) Cuando al ingresar el servidor público a la función de que se trate, ya se encontrare en el servicio público el familiar comprendido dentro de la restricción.

En este caso, el impedimento existe solamente para efectos de que en todo lo relacionado con los asuntos derivados del ejercicio público de la función del familiar, el funcionario de que se trate deba excusarse de intervenir en cualquier forma respecto del mismo, y

- b) Cuando el servidor público, antes de la vigencia de la actual Ley de Responsabilidades, hubiere intervenido, directa o indirectamente en la designación o promoción de sus familiares citados, dentro del área de su influencia, y dicha situación continuare indefinidamente.

En esta eventualidad, aun cuando no existiría propiamente impedimento legal (en razón del principio de la no retroactividad de las leyes), sí se estaría contraviniendo en forma permanente el espíritu y los objetivos que se persiguen en la legislación de referencia.

Es importante hacer notar, que en virtud de la sectorización de las empresas y organismos paraestatales, los altos funcionarios de las Secretarías de Estado a quienes corresponda ser cabeza de sector, tienen igual restricción legal respecto de sus familiares en las empresas u organismos de su sector, en los términos ya indicados.

Por último, como criterio aplicable tanto al sector central como al paraestatal, debe tomarse en cuenta, que las restricciones para que los funcionarios puedan designar o promover a sus familiares, para ocupar cargos públicos en sus respectivas dependencias, debe entenderse en los términos siguientes: para el Secretario en todos los casos; para el Oficial Mayor en todos los casos, por la naturaleza administrativa de sus funciones y su estrecha vinculación con el personal; y para los Directores Generales, Subdirectores Generales, Directores y Jefes de Departamento o sus equivalentes, sólo en sus áreas vinculadas o adscritas.

Para un mejor conocimiento de la forma de computar los grados de parentesco, tanto por consanguinidad como por afinidad, se anexan gráficas ilustrativas de los mismos.

Reflexionando sobre el charolismo y el nepotismo, en la actualidad sólo existe la crítica de la opinión pública y de la prensa, pero nada se hace; ¿será porque es un aspecto intrascendental en nuestra sociedad? o ¿existe indiferencia del ciudadano? ¿será que el pueblo en su totalidad está fuera del sentido moral?

## CONCLUSIONES

Señaladas las funciones que realizan las Contralorías Internas dentro del aparato gubernamental, es el momento de recapacitar si las atribuciones y recursos asignados para supervisar y contrarrestar la corrupción en el servicio público, han dado resultados en el mejoramiento de las acciones que realiza la Administración Pública Federal.

- 1.- Las Contralorías Internas preservadoras de los elementos económicos, materiales y humanos existentes en la administración y facultadas para corregir y en su caso sancionar administrativamente errores, omisiones y desviaciones de sus recursos, cuenta con servidores públicos autorizados para esta actividad, mismos que tienen la misión de aplicar la ley de la materia, justa y equitativamente. Para ello cabe señalar, que éstos deben contar con una verdadera vocación política representada por la sensatez y el valor necesarios, para que como juzgadores, apliquen con imparcialidad las normas previstas con motivo de responsabilidades en que incurran los demás servidores públicos, ya que en muchas ocasiones y circunstancias, la autoridad evita el fincamiento de responsabilidades a servidores públicos de jerarquías superiores por motivos obvios y, a contrario sensu aplican todo el rigor a trabajadores de jerarquías menores, por lo que se hace incapie a las personas que tienen en sus manos esta facultad, de hacer conciencia de la responsabilidad moral de ser partícipes de dichas irregularidades.
- 2.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación como órgano de mayor jerarquía en la Administración Pública Federal en relación al control de los recursos que maneja el Estado, fue creado para ser cumplir la normatividad reguladora de dicha administración y dirigir la actuación de las contralorías internas; sin embargo, su infraestructura, que fue proyectada con gran magnitud, dió como resultado un crecimiento inadecuado del aparato burocrático, y por ende, la aplicación de recursos económicos en un momento crítico para el país.

Las funciones de esta nueva Secretaría podrían formar parte de la activi-



dad de otra institución gubernamental ya existente, como la Secretaría de Programación y Presupuesto, que a decir verdad, alguna de sus funciones le fueron quitadas para ser delegadas en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y que a la fecha, se ha determinado que la fórmula costo-beneficios ha sido contradictoria. Finalmente, para que dicho órgano de control resulte más eficiente se propone incluir dentro de su organización a las contralorías internas, con el fin de llevar a cabo un control, fiscalización e investigación de responsabilidades más efectivo y fuera de las presiones de cada dependencia.

- 3.- Al hablar de duplicidad de funciones entre la Contraloría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, podemos afirmar que ésta no se da entre ellas, puesto que la primera como órgano revisor externo pertenece exclusivamente al Poder Legislativo, en tanto la segunda al Poder Ejecutivo. Las funciones más bien se duplican entre la Secretaría de la Contraloría y las contralorías internas de cada dependencia, ya que ambas están facultadas para intervenir en la fiscalización dentro del propio Ejecutivo, por lo que se vuelve a subrayar la necesidad de que tanto la Contraloría General y las contralorías internas formen parte de un solo organismo, lográndose una simplificación administrativa en las funciones que éstas desempeñan, dando como resultado un control más eficaz de los problemas que presenta la administración pública en la actualidad.
- 4.- El Registro de Servidores Públicos Sancionados además de proporcionar el índice de trabajadores sancionados por las contralorías internas y los porcentajes de las sanciones expuestas, debe de cumplir como elementos de probanza en casos de reincidencia, pero también es necesario la implantación obligatoria para los servidores públicos que cambien de rubro, o

los que pretendan reingresar al servicio público, presenten constancia de no inhabilitación expedida por la autoridad competente, para así evitar la práctica de trabajadores del Estado que han sido sancionados por inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, sean reacomodados por parientes o amigos en otras dependencias, sin haber cesado los efectos de la sanción, pugnando con ello la buena marcha de los servicios que el Estado presta.

- 5.- El sistema de quejas y denuncias, se encuentra previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en las normas emitidas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, si bien cumplen con su objetivo en la prevención e implantación de responsabilidades administrativas de los trabajadores del Estado, se observan también ciertas limitaciones para el logro de sus objetivos, caracterizados en:

PRIMERO.- El desconocimiento parcial o total de dicho sistema por parte de los servidores públicos y ciudadanos.

SEGUNDO.- La falta de credibilidad por parte de las personas en relación a su efectividad.

TERCERO.- El desinterés por parte de los quejosos de seguir con el procedimiento.

CUARTO.- La falta de elementos probatorios necesarios para continuar con el procedimiento de investigación.

QUINTO.- El temor a represalias.

Con el propósito de evitar estas limitaciones, es necesario que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación difunda a través de fascículos y de los medios de comunicación masivos a la población en general, de las prerrogativas que la mencionada ley ofrece en relación al procedimiento de las quejas o denuncias, para que en un futuro cercano se logre alcanzar la verdadera renovación moral en la Administración Pública Federal. Para dicho fin se recomienda el siguiente ejemplo:

#### PROCEDIMIENTO INFORMATIVO Y FORMATIVO DE CRITERIOS PARA EL PUBLICO.

- Ciudadano, se te comunica que en México ya existe una Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual en su artículo 47 describe las obligaciones que todo servidor público debe observar en el desempeño de su trabajo y cuyo incumplimiento dará lugar a un procedimiento de investigación y sanción correspondiente.

- Cuando observes o recibas una anomalía de ineficiencia, falta de honradez, abuso de autoridad, agravio, o bien, una conducta inadecuada del trabajador del Estado durante el desempeño de sus funciones, deberás acudir a exponer tu queja o denuncia en la Contraloría Interna de la dependencia que se trate, si en verdad deseas colaborar y participar en el mejoramiento de los servicios públicos. Esta ventaja es válida tanto para el propio personal gubernamental como para los usuarios en general.

- Para la aplicación del punto anterior, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos indica los aspectos en que se incurre en falta administrativa así como el procedimiento y obligaciones de los trabajadores del Estado, señalando que dentro de las Contralorías Internas de cada dependencia, existen para tu atención las Oficinas de Quejas y Denuncias, encargadas de llevar el procedimiento de investigación de la queja o denuncia expuesta.

- Toda resolución, sea absolutoria o condenatoria se te dará a conocer en su oportunidad, a manera de que se te otorgue una satisfacción de tu queja o denuncia.

- Para concluir con una justa resolución, se te hace saber que es indispensable que cualquier queja o denuncia reúna los elementos necesarios comprobatorios para que en las audiencias correspondientes se llegue a la conclusión acertada.

- En caso de no tener la satisfacción sobre la resolución dictada por la Contraloría Interna en relación a tu queja o denuncia, podrás acudir a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que esta determine lo condicente.

- Por último, de acuerdo al cúmulo de quejas o denuncias con respecto a la eficacia del servicio público, se podrá evaluar el sistema público federal, de ahí la importancia de tu participación.

6.- Es aconsejable apegarse a los términos que indica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, iniciado el procedimiento administrativo de investigación, ya que al parecer no son tomados en cuenta.

7.- Sería positivo que los dirigentes de los Sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado, se preocupasen por el estudio de las responsabilidades administrativas y su procedimiento, para actuar en defensa de sus agremiados, cuando así se requiera.

## BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel - Teoría General del Derecho Administrativo, México - Editorial Porrúa, S. A. - 1981.

Antecedentes de las Responsabilidades de los Servidores Públicos - México - Debates de los Congresos de 1856 y 1916.

Artículos 25 y 32 bis. - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - D. O. - 11 Dic. 1983.

Burgoa, Ignacio - Derecho Constitucional - México - Editorial Porrúa, S. A. 1983.

Cárdenas, Raúl - Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México - 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada) - México - Instituto de Investigaciones Jurídicas - 1985.

Carpizo, Jorge - El Presidencialismo Mexicano - México - Editorial Siglo XXI - 1982.

De la Madrid Hurtado, Miguel - Nacionalismo Revolucionario - Siete tesis fundamentales de campaña - México - Edición de la Secretaría de Información y Propaganda, del Partido Revolucionario Institucional - 1982.

De la Madrid Hurtado, Miguel - Pensamiento Político - México - Secretaría de Divulgación Ideológica del C.E.N. del Partido Revolucionario Institucional - 1984 - I, II y III.

De la Madrid Hurtado, Miguel - Primer Informe de Gobierno - México - 19 de sept. 1983.

De la Madrid Hurtado, Miguel - Renovación Moral de la Sociedad - México - Secretaría de Gobernación - 1983.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, 1967.

Establecimiento de las Unidades Específicas denominadas Oficinas de Quejas y Denuncias - Subsecretaría "A" Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial - S.C.G.F. - México.

Faya Viesca, Jacinto - Administración Pública Federal.- Editorial Porrúa - México - 1983.

Guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público - S.C.G.F. - México - 1983.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos - México - D.O. - 1982.

Manual de Organización de la Unidad de Orientación, Información y Quejas - México - S.R.E. - 1982.

Manual de la Unidad de Auditoría Interna - México - S.R.E. - 1981.

Marco de Actuación de las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal - México - Subsecretaría "B" - Dirección General de Control - S.C.G.F. - 1983.

Normas de Organización de las Contraloría Internas - México - S.C.G.F. - 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 - México - Secretaría de Programación y Presupuesto - 1983.

Platón - Diálogos - México - Editorial Porrúa, S. A. - 1era. edición en colección Sepan Cuantos - 1962 - 1984.

Proceso Legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - 1983 - México - LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión - Colección Documentos - 1983.

Revista de Administración Pública 57/58 enero-junio - México - Instituto Nacional de Administración Pública - 1984.

Rojas, Francisco - El servidor público y la renovación moral - México - 1984.

Serra Rojas - Derecho Administrativo, Editorial Porrúa - México - octava edición.