

878509

VNIVERSIDAD NVEVO MVNDO

1
2g

ESCUELA DE DERECHO

Con estudios Incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México



TESIS CON
FALLA IE CR.GEN

MEDIOS DE CONTROL DE 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

VICTOR MANUEL ALMAZO GARZA

Director de Tesis:

Lic. Ignacio Márquez Perera

MEXICO, D. F.

1990.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

I N D I C E .

I N D I C E .

INTRODUCCION:	2
CAPITULO I.	
ANTECEDENTES	
1.1. NECESIDAD DE CONTROLAR LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.	9
1.2. LA FUNCION DEL CONTROL A TRAVES DE LA HISTORIA.	18
CAPITULO II.	
ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	23
2.1. JUICIOS DE RESIDENCIA Y VISITA.	24
2.2. DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA.	30
2.3. CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.	34
2.4. OFICINA DE QUEJAS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.	35
2.5. SISTEMA DE ORIENTACION, INFORMACION Y QUEJAS.	38
2.6. ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	40
CAPITULO III.	
MARCO POLITICO, JURIDICO Y ORGANICO DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.	
3.1. MARCO POLITICO.	45
3.2. MARCO JURIDICO.	52
3.3. MARCO ORGANICO.	87

CAPITULO IV.

LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN.

- | | | |
|------|---|-----|
| 4.1. | DEFINICION Y CARACTERISTICAS. | 99 |
| 4.2. | LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN EN EL MUNDO. | 104 |

CAPITULO V.

LA INSTITUCION DE LA FIGURA OMBUDSMAN EN MEXICO.

- | | | |
|------|---|-----|
| 5.1. | LAS RAZONES PARA SU INSTITUCION. | 135 |
| 5.2. | MODELO DE PROYECTO PARA SU INSTITUCION. | 142 |

CONCLUSIONES. 159

BIBLIOGRAFIA. 162

I N T R O D U C C I O N .

I N T R O D U C C I O N

El gobierno para cumplir con la actividad administrativa que le ha sido encomendada debe realizar una planeación, en la cual se defina, en base a la estructura que posee el país, qué es lo que se va a hacer, como se va hacer y con que recursos se cuenta para lograrlo, todo esto con la finalidad de que el país tenga un mejor desarrollo.

Nuestro país durante mucho tiempo ha carecido de una buena planeación para llevar a la práctica la función administrativa, ya que siempre se ha venido dando de manera accidental.

En México, como en todos los países del mundo, a través del tiempo se ha venido gestando un cambio en la vida diaria. El Gobierno ha ido transformándose logrando dejar atrás patrones anquilosados, impidiendo así la exigencia de una apresurada adaptación a la vida actual a partir de la necesidad imperiosa de elaborar una infraestructura para un futuro próximo. Por consecuencia, el gobierno actual ha iniciado una serie de reformas en los diversos campos de la actividad gubernamental. Las más conflictivas, y a su vez de mayor importancia en nues-

tro medio, son sin lugar a duda las que se refieren al sistema político y administrativo, pero todas estas reformas deben hacerse con paso firme y una gran congruencia, ya que de esto depende el éxito de las acciones emprendidas.

Nuestro Estado Social Mexicano, constituido en años pos-revolucionarios necesita de muchos cambios y reformas básicas, con el objeto de impedir desigualdades, ya que se presentan en nuestro país grandes contrastes en los aspectos socioeconómicos, políticos y jurídico y es deber del gobierno procurar un equilibrio entre la desigualdad logrando buscar un desarrollo que beneficie a la comunidad entera.

Aún cuando, el gobierno encabeza y dirige las acciones para el cambio, sectores reacios a él persisten en negar se a adoptar los nuevos moldes y aferrarse a los viejos vicios de nuestro México; como lo son la corrupción, la ineficacia y el despotismo.

Un desarrollo integral y armónico de la sociedad debe de ser un objetivo de nuestro México Actual, para lograr un saneamiento en la administración pública y encontrar así una dignificación como reflejo del aparato estatal.

Los gobernados se interesan en participar en el cambio y por otra parte resultaría incongruente que permanecieran al margen como simples observadores. Más esta participación exige la oportunidad de denunciar las irregularidades en la administración pública.

La conducta de los hombres que se encuentran al frente de la administración pública, debe trascender, no sólo a la función que señala la Ley, sino esencial y principalmente a la protección y seguridad de los intereses de los gobernados, quienes tienen el derecho de exigir honestidad y eficiencia como contenidos elementales en la función pública.

La omisión, voluntaria o involuntaria de tales requisitos, propicia la deformación del ejercicio de la autori-

dad y de la actividad pública, atenta contra la confianza en la administración, estorba la eficiencia de la acción pública y ofende el sentido de responsabilidad ciudadana, que debe de ser la medida de la dignidad y prestigio de nuestra sociedad.

De lo anterior podemos concluir que los servidores públicos deben satisfacer permanentemente, las exigencia de legalidad, honestidad y eficiencia.

Estos principios que deben regir las actuaciones públicas necesitan ser plasmados en la legislación positiva, que permita reprimir y proscribir las conductas que transtornen o lesionen la confianza que el pueblo debe tener en sus gobernantes asimismo se deben crear los procedimientos y acciones a que los particulares puedan recurrir como medio de defensa, así como para evitar que la impunidad de ciertas conductas se conviertan en perniciosos precedentes o ejemplos nocivos para la comunidad.

La modificación de la legislación positiva vigente, obedece a las causas y necesidades señaladas en los párrafos precedentes.

Fue reformado el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue promulgada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se introdujeron reformas a los Códigos Penal y Civil para el Distrito Federal, por otra parte, ya dentro del ámbito administrativo fue adicionada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación - por lo tanto este trabajo tiene la finalidad de demostrar la importancia que tiene el controlar la administración Pública para lograr el mejor desarrollo del país y más ahora que se atraviesa por un período difícil en el cual más que otras circunstancias las acciones que realice el gobierno deben estar bien definidas para sacar al país adelante.

Precisamente el objeto del presente estudio es el de analizar los medios de control de la Administración Pública Federal y proponer la creación de un órgano u organismo que, de alguna manera sea capaz de resolver los problemas planteados, asimismo es necesario proteger los derechos de los particulares frente a las arbitrariedades de

la propia administración con el objeto de que todos sus actos se apeguen a la legalidad y al derecho. Adaptando con sus pertinentes modificaciones la figura de derecho escandinavo llamado OMBUDSMAN y adecuandola a nuestro sistema de derecho positivo.

C A P I T U L O I .

CAPITULO I.

NECESIDAD DE CONTROLAR LA ACTIVIDAD DEL ESTADO.

La sociedad está compuesta por congregaciones o grupos sociales de amplitud cada vez mayor y de índole más diversificada así, entre el individuo y el estado se encuentran la familia, las organizaciones profesionales, - las asociaciones culturales, morales y recreativas, las Sociedades civiles y mercantiles, las agrupaciones cívicas y políticas, las congregaciones eclesiásticas, religiosas, los sindicatos, en fin, un gran número de organizaciones y grupos que constituyen esa pluralista sociedad que encuentra su coronamiento en el Estado, como su organización suprema. (1)

Desde la segunda década del siglo XX en México, los viejos conceptos de política liberal que estaban en boga durante el siglo XIX, sufrieron transformaciones radicales.

El Gobierno se vió en la necesidad de participar más - activamente en los campos que anteriormente sólo estaban reservados a los particulares, debido a que no quedaban totalmente satisfechas las necesidades populares de bienes y servicios, o su prestación era poco renta

(1) González Uribe Héctor, Teoría Política (3a. ed., México: Editorial Porrúa, 1980, p. 421-426.

ble, de tal manera que interesaban como negocio, o bien quedaban en manos extranjeras, abarcando áreas fundamentales para el desarrollo nacional, debido a que el empresario nacional no contaba con los elementos técnicos ni financieros para su prestación.

Para lograr el objetivo mencionado anteriormente, el Estado tuvo la necesidad de crecer y aumentar el número de empleados a su servicio es decir BUROCRACIA. Este grupo social a crecido a tal grado que algunos sociólogos - como Max Weber, lo consideran como " un ente de poder en el seno de la compleja estructura estatal ", pues funciona permanentemente sin que le importen los cambios políticos que se producen en los niveles superiores. Esto - los sitúa como la masa intermedia entre el pueblo y el gobierno del estado, que al adquirir conciencia de su poder y al organizarse para ejercitarlo, se convierte en una clase social y en un indiscutible factor real de poder.

Los integrantes de la clase burócrata han logrado a través de sus organizaciones sindicales, escalar los más altos cargos dentro de nuestro singular sistema político. Así es muy frecuente que gran número de escaños y curu-

les en el Congreso de la Unión, sean ganados por líderes de los trabajadores al servicio del estado, sin excluir desde luego, a los gobiernos de los estados, así como - los altos cargos dentro de la administración pública federal y local.

Dentro de este contexto, se han desarrollado múltiples - intereses de tipo económico y político, dando lugar a - dos fenómenos que afectan no sólo a México, sino también a muchos países del mundo y que son la CORRUPCION Y LA INEFICACIA que se dan por desgracia muy frecuente en - nuestros días.

Por un lado la corrupción " se lleva a cabo mediante el típico sistema del soborno a los funcionarios políticos, administrativos y judiciales, o bien comprando a la Prensa, subvencionando a los Partidos Políticos o introduciendo alguna influencia indebida en el engrane del gobierno ". (2)

Sin embargo, la inmoralidad pública no puede reducirse a la esfera de lo político, no referirse sólo a hombres - corruptos en instituciones fundamentales sanas. La corrupción gubernamental es solamente un aspecto de una in

moralidad más general que afecta a toda la sociedad.

Puede haber hombres corruptos en instituciones sanas pero cuando las instituciones se están corrompiendo, muchos de los hombres que viven y trabajan en ellas se corrompen también.

La inquietud moral de nuestros tiempos, se debe a que - los antiguos valores y los viejos códigos de rectitud, honorabilidad, lealtad y respeto, ya no dominan a los - hombres de nuestra era, y tampoco han sido sustituidos por otros mejores. (3)

La actuación de los gobiernos siempre se hace en nombre del interés público, pero sin contar con el consentimiento moral de quienes se ven afectados por sus decisiones.

Asimismo el concepto de " Crisis ", tan llevado y traído en los últimos tiempos, está ya en decadencia, debido al desgaste sufrido por haber sido usado para disfrazar y - disculpar los errores de las clases dirigentes.

(3) MILLS C. WRIGHT La Elite del Poder (México: Fondo de cultura Económica, 1987, reimpresión PP. 318-320)

La corrupción en nuestro país, no es un fenómeno moderno, se ha ido repitiendo con diferentes matices a lo largo - de toda la historia nacional.

El utilizar los cargos públicos con fines de lucro personal, es costumbre ancestral en México. (4)

Lo anterior aunado a los bajos sueldos que en la mayoría de los casos tienen los empleados gubernamentales y a las tentaciones de un enriquecimiento fácil, propicia un alto grado de corrupción. Asimismo, los particulares aligeran por la vía del influyentismo y el soborno, los asuntos que deben desahogar ante las oficinas públicas.

La ineficiencia, es otro de los efectos producidos por - las causas antes indicadas.

Toda nuestra exposición anterior, nos lleva a concluir, que el estado debe tener capacidad de respuesta para enfrentar el reto que la situación actual le plantea, sin disminuir su participación en las diversas ramas del que hacer social, ni perder su tradicional vocación de ser

(4) Véase la Pag.(24) Sobre el Origen de la Corrupción - en México.

vicio que lo distingue y especifica. Es por lo tanto, - muy necesario, idear sistemas de control de la gestión - gubernamental, para hacerla más eficiente y honesta.

La fortaleza de nuestra organización política y administrativa depende del respeto y confianza que el pueblo - tenga en sus instituciones así como de la existencia de un medio eficaz de control de la actividad estatal, que permita el logro de los altos destinos nacionales sin - desviaciones ni corruptelas.

El desarrollo de un país se mide por la fuerza de sus instituciones, y no sólo por el incremento de su producto. A pesar de la etapa económica difícil, por la que atraviesa México, registra un importante adelanto - " al canza el beneficio social para el mayor número posible de mexicanos " -, esto es, lograr democracia con eficacia, para así superar las falsas alternativas, entre la libertad y el poder.

Hay que fortalecer en la mente del pueblo, la preocupa- ción por los asuntos públicos y motivar su deseo de participación.

Un sistema de responsabilidades de los empleados públicos es desde luego, esencial a un estado de derecho. Como ya quedó dicho es necesario adoptar medidas frente al desarrollo incontenible de la actividad de gobierno, que ha creado múltiples riesgos que amenazan los derechos de los particulares.

Es el propio gobierno el que autolimitándose puede imponerse asimismo restricciones y obligaciones frente a los gobernados, sometién^{do}se al derecho creado por su soberana voluntad. (5)

De esta manera se puede admitir sin contradicción alguna un derecho de los individuos para exigir determinadas prestaciones del poder público y esperar ciertas conductas de las personas a su servicio.

Por lo anterior, se considera que los particulares tienen frente al gobierno un DERECHO SUBJETIVO PUBLICO "Consiste en poder exigir una obligación jurídica resultante de una Ley, así como el requisito de que dicha obligación sea establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales y que el sujeto activo del derecho

(5) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo (22a. ed. - México; Editorial Porrúa 1982 P. 149)

sea titular de uno de esos intereses en atención a los -
cuales se creó la obligación."(6)

Dentro de los derechos subjetivos públicos quedan inclu-
idos los derechos administrativos, consistentes en po-
der exigir al Gobierno las prestaciones y conductas esta-
blecidas por la Ley. Los gobernados tienen derecho al
adecuado funcionamiento de la administración pública, a
la prestación eficiente de los servicios públicos, a la
legalidad de sus actos y a la reparación de los daños -
que ésta le cause.

De esta manera la actuación del gobierno debe realizarse
por los órganos competentes, con las formalidades que -
exijan las leyes, cumplimiento con los motivos y conte-
nido, así como con el fin fijado en la legislación posi-
tiva vigente.

Para lograr los objetivos señalados en el párrafo ante-
rior, se cuenta con sistemas indirectos y directos, para
proteger el derecho a la legalidad que tienen los gober-
nados.

Los primeros, están integrados por las garantías que -
brindan un adecuado régimen de organización administrati

(6) IBIDEM Pag. 410.

va. La regularidad en la marcha de la administración pública, su eficiencia y eficacia, así como su control, es decir, la autotutela del gobierno en su propio seno, constituye un medio de protección como ya se señaló indirecto, de los derechos subjetivos de los particulares.

Los segundos, son los órganos jurisdiccionales, que en una fase contenciosa dirimen los conflictos que surgen con la actuación del estado. (7)

Respondiendo al primero de los sistemas, se creó la Secretaría de Contraloría General de la Federación (8), encargada del sistema de control y evaluación gubernamental, de inspección del ejercicio del gasto público, la regulación de los instrumentos de control de la Administración Pública Federal, de realizar auditorías a los órganos de gobierno y de supervisar la probidad en el comportamiento de los servidores públicos.

(7) Fraga, Op. Cit, P. 434.

(8) Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 1º de enero de 1983.)

LA FUNCION DE CONTROL A TRAVES DE LA HISTORIA

Desde tiempos remotos los pueblos han anhelado contar con sistemas y mecanismos de control que eviten que sus gobernantes utilicen en provecho personal, las ventajas que les brinda su posición preponderante en la sociedad.

El hombre siempre propenso al algo fácil y a las veleidades del poder y la riqueza, ha abusado en diferentes épocas y lugares del poder y los recursos públicos a su alcance.

Por lo anterior las civilizaciones más avanzadas, han tenido la preocupación de idear medios y crear instituciones, para combatir el despotismo, la corrupción y la ineficiencia. Aunque más bien lo que se busco a fin de cuentas, fue nivelar la concentración del poder entre los diferentes grupos sociales.

En este capítulo, no se pretenden estudiar exhaustivamente a los sistemas de control de la gestión pública, que se han dado a través del tiempo, ya que ello no constituye el objetivo de este estudio sino sólo corroborar el argumento de la necesidad de frenar los abusos de los deten-

tadores del poder que se han manifestado en distintas épocas de la historia y bajo circunstancias diferentes.

En el derecho Griego, existía un órgano de control sobre los empleados encargados de manejar el erario público y tan amplia era su labor, que no pocas veces, vigilaban incluso el comportamiento de la totalidad de los empleados. Funcionaba en Atenas el llamado Consejo de los Quinientos, en cuyo seno se elegía por sorteo a los diez "euthynoi", encargados de vigilar a los funcionarios gubernamentales para que cumplieran los acuerdos dictados por el Consejo y con atribuciones para castigar al empleado que no acatará sus disposiciones. Cualquiera de los "euthynoi" podía ejercer su función como resultado de la denuncia de un ciudadano ateniense, o por propia iniciativa.

El órgano de control más conocido en los tiempos antiguos fue sin duda el "ephorat" de Esparta, institución surgida hacia el año 750 A.C., designada en un principio por el propio tirano de Esparta. A través del tiempo, esta atribución quedó transferida al Consejo de la Ciudad que mediante una elección nombrada el "EPHORAT", institución que experimentó nuevo cambio al convertirse en un órgano colegiado integrado por cinco "ephoren". A esta nueva institución correspondía entre sus atribucio

nes, la de vigilar el buen gobierno de las ciudades y mercados. A fin de dar cumplimiento a sus obligaciones, contaba con amplias e ilimitadas facultades de control, además de ejercer un completo poder disciplinario sobre los empleados de la urbe. De todos conocidos fueron la influencia y el poder de los "ephoren", cuya magnitud -llego en el transcurso de los años a desempeñar actividades persecutorias y jurisdiccionales. Estos funcionarios acumularon en sus manos negocios de índole política tan importantes, que el "EPHORAT" logró contarse entre las instituciones de más elevado rango en la sociedad espartana.

En Roma en el año 493 A.C., los plebeyos que padecían un mal trato por parte de los patricios, se refugiaron en el Monte Aventino con la intención de protestar en contra de su condición desigual. Los patricios concedieron a la plebe dos protectores de sus intereses; los tribunos de la plebe, estos funcionarios eran inviolables en su persona, de tal manera que su sola presencia bastaba para evitar los atropellos en contra de plebeyos y la suspensión de todo acto de violencia en contra de éstos.

Lo más importante de estos magistrados, era su derecho de voto en contra de las decisiones de los demás magis-

trados, incluyendo a los consúles y senadores. Esta facultad la podían ejercer en Roma dentro del radio de una milla a su alrededor.

Los tribunos de la plebe se convirtieron en defensores de la plebe y en un medio eficaz de nivelar el ejercicio del poder de los patricios. (9)

Dando un salto en la historia analizaremos finalmente la doctrina política de Montesquieu, quien en toda su obra manifiesta un notorio desprecio hacia el despotismo buscando un remedio al absolutismo francés. Es su libro el "Espíritu de las Leyes", basada en la libertad del ciudadano y su defensa al estado, en el sistema de división de poderes legislativo, ejecutivo, y judicial así como en el establecimiento de frenos y contrapesos entre esos poderes. Aunque esta teoría es anterior a Montesquieu, éste al retormarla y completarla, la reafirmó como piedra angular del constitucionalismo moderno. (10)

(9) Petit, Eugéne; Tratado Elemental de Derecho Romano;-
(9a. ed; Madrid; Editorial Saturno Calleja 1926 P.P.
32-33)

(10) González Uribe - OP. Cit. P. 641.

C A P I T U L O I I .

CAPITULO II.

ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA FEDERACION.

A lo largo de la historia de nuestra patria, han existido varios organismos cuya función ha sido la de controlar los actos de los gobernantes.

Cada época imprimió su sello a las relaciones entre pueblo y estado, y determinó dentro de sus instituciones los medios de controlar los actos abusivos de las clases en el poder.

Hoy quizá más que nunca, se hace necesario conocer y entender nuestro pasado, para poder apreciar con más seguridad el presente y el porvenir inmediato de nuestro México.

En este capítulo se estudiarán brevemente las instituciones que de una u otra manera buscaron controles sobre la gestión del gobierno.

2.1. JUICIOS DE RESIDENCIA Y VISITA.

El poder de la Corona de Castilla sobre los territorios americanos se consolidó prácticamente a mediados del si glo XVI. Sin embargo, nunca hubo armonía en la prácti ca, debido a los celos entre los oficiales reales y los clérigos, aunado lo anterior a las disputas existentes entre las diferentes castas que integraban a la sociedad virreinal. (1)

Por otra parte, toda la administración de los asuntos de Indias, se vió afectada por la costumbre de la "Ven ta de oficios", a que acudía la Corona para remediar la mala situación de la Real Hacienda, provocada por las grandes empresas expedicionarias y las guerras europeas emprendidas por la Península. Es más esta prácti ca vi ciosa, se volvió más frecuente, llegándose incluso a - crear nuevos cargos públicos con la sola intención de venderlos, no obstante, de no ser necesarios en la prácti ca, ni tampoco convenientes para la sana marcha de la administración pública.

(1) Cosío Villegas, Daniel; Historia General de México, Antología (3a. ed. México: Editorial del Colegio - de México, 1981 tomo 1 PP. 452 - 456.

También se llegaron a vender las "futuras", es decir el derecho a ser nombrado a la muerte o remoción del propietario del cargo.

La compra de los empleos públicos, según el maestro Esquivel Obregón se explicaba por los beneficios que reportaban a su dueño el cobro de costas u honorarios por cada acto o diligencia en la que intervenían el funcionario, así como por las propinas y otras "mercedes" que recibía.

La costumbre referida en los párrafos anteriores, se convirtió en práctica voraz de los oficiales reales, por el desorden reinante en las finanzas reales que les impedía recibir a tiempo y con regularidad sus comisiones. Al respecto se han escrito que "ni los funcionarios del Consejo de Indias, ni aún los de la Casa de Contratación de Sevilla, solían ser pagados con puntualidad", a veces los pagos estaban atrasados varios años tanto porque el Rey en sus apuros utilizaba cuantos recursos tenía a su alcance, cuanto por que en la administración de las Indias existían muchas irregularidades

y por las pérdidas que la piratería hacía sufrir al comercio. Por otra parte, el agraciado con el empleo público, debía satisfacer el "impuesto de la Media Anata", consistente en el pago de medio año de los recursos que debería percibir, de modo que el funcionario comenzaba - haciendo un pago seguro, en espera de un beneficio eventual. (2)

Los hechos y costumbres relatados en los párrafos - que anteceden, constituyen desde el punto de vista de varios autores y maestros de historia; los orígenes remotos, la raíz de la corrupción gubernamental en México y causa por la que esta práctica se encuentra tan arraigada en el pensar y actuar de nuestro pueblo. No solamente ha sido culpa de los oficiales gubernamentales la proliferación del cohecho, soborno o cualquier práctica viciosa que afecta la recta marcha de los asuntos públicos, sino también los gobernandos, la han convertido en una forma de vida y la han rodeado de un velo de misterio y encanto, que a nadie ha convenido levantar.

La Corona Española, conocedora de los problemas existentes en sus provincias de ultramar, creó dos procedimientos

(2) Esquivel Obregón, Toribio; Apuntes para la Historia del Derecho en México: Editorial Porrúa, tomo 1 pag. 278 - 323.

tos destinados a controlar la actuación de sus funciona
rios indianos, que por estar tan alejados de la metrópo-
li, eran víctimas de las intrigas y la desconfianza; és
tos eran "los juicios de residencia" y "las visitas" -
ambos procedimientos tenían la misma finalidad, determi-
nar la presunta responsabilidad de cualquiera de los fun
cionarios virreinales, desde el Virrey hasta los funcio-
narios menores.

El Juicio de Residencia, era aplicado obligatoriamente a
todo funcionario público, al término de su gestión. Se
residenciaba o arraigaba al funcionario en cuestión en
un lugar determinado; posteriormente se corrían los pre-
gones por toda la ciudad donde el funcionario había ejer-
cido su cargo, con el fin de que cualquier persona que
hubiese sufrido algún agravio o tuviese que reclamar o
declarar algo en su contra lo hiciera. Todas las actua-
ciones se incluían en un expediente que se remitía al Con
sejo de Indias ubicado en España. El conocimiento de -
los Juicios de Residencia de los funcionarios menores co
rrespondía al Virrey. En ocasiones se dispensaba del --
Juicio de Residencia a los funcionarios que habían teni-
do un desempeño notoriamente honesto. Finalmente cabe -

mencionar que este procedimiento era tan rigorista, que se continuaba aún después de la muerte del residenciado, ya que su sucesión era garantía de cualquier reclamación fundada y su nombre podía quedar infamado. (3)

Por otra parte los Juicios de Visita, eran procedimientos secretos realizados por funcionarios especiales denominados visitadores.

Cuando el Rey o el Consejo de Indias, sospechaba del mal comportamiento de algún funcionario público, enviaba a los visitadores, quienes sin acreditar su personalidad y dentro del mayor sigilo, realizaban las investigaciones correspondientes para determinar la responsabilidad de la persona sujeta a investigación. Al integrarse el expediente, éste era enviado al Consejo de Indias, que determinaba la existencia de una conducta indebida y ordenaba la inmediata suspensión del funcionario y su presentación ante este órgano para responder por los cargos formulados. (4)

(3) Esquivel Obregón, OP. Cit. PP. 302 - 303 tomo 1.

(4) IBIDEM, PP. 302 - 304 .

Existió también otro sistema de control de la gestión de los empleados públicos, estas eran las "visitas de los oidores".

Cada tres años, uno de los oidores era designado para que practicara una visita de inspección a todo el distrito de la Audiencia, acompañado de un escribano y de los oficiales reales que se estimase necesario. El principal objetivo de tales visitas, era el supervisar el debido cumplimiento de las leyes en favor de los naturales.

El oidor - visitador no era admitido de nuevo a sus funciones regulares, ni se le entregaba su sueldo, hasta que no demostrara haber acabado todos los negocios que le fueron presentados en su visita. (5)

Concluida la dominación española, desapareció todo rastro de los procedimientos descritos en los párrafos anteriores y la principal preocupación de las nuevas administraciones públicas del México independiente fue la estabilidad política de los débiles y tambaleantes gobiernos que se sucedían unos a otros entre azonadas y cuarte-
lazos.

(5) Esquivel Obregón. Op. Cit. PP. 303.

2.2. DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA.

Una vez que Don Venustiano Carranza se hizo cargo del poder público, como Presidente Constitucional de la República, uno de los primeros actos de su gobierno, fue el de buscar el saneamiento de las finanzas públicas tan deterioradas por los años sangrientos de lucha revolucionaria que vivió el país.

Con este propósito Carranza creó el 25 de diciembre de 1917, el Departamento de Contraloría y posteriormente en uso de las facultades extraordinarias de que lo había investido el Congreso de la Unión en el ramo hacendario, expidió el 19 de enero de 1918 la Ley Reglamentaria del citado Departamento de Contraloría, a cuyo cargo estaría un funcionario que se denominaría Contralor General de la Nación, dependiente directamente del Presidente de la República y con funciones precisas y específicas de vigilar el buen manejo de los fondos públicos en todos los ramos de la administración, así como buscar la eficiencia en los servicios que brindaba el estado. (6)

(6) Ley Orgánica del Departamento de Contraloría (D.O. 19 de enero 1918, PP. 221 -224).

Haciendo un somero análisis de estas disposiciones presidenciales podemos observar el gran alcance que tenían sobre el funcionamiento de todo el aparato gubernamental. Desde luego apreciamos que las facultades del Contralor General de la Nación no era en ninguna forma limitativas; estaba en sus manos llevar con meridiana claridad las cuentas generales de la nación; los altos funcionarios públicos, los empleados y en general toda aquella relación con el manejo de los fondos nacionales quedaban sujetos a su estricta vigilancia para lo cual podía disponer del examen e inspección de libros, registros y documentos relativos y conexos a la contabilidad de la nación, efectuando al efecto la revisión y liquidación de las cuentas relacionadas con el manejo de los fondos del tesoro público.

El controlador General de la Nación, tenía la obligación de rendir un informe mensual al Presidente de la República, para que éste pudiera apreciar detalladamente, el estado en que se encontraban las finanzas públicas, el empleo que de las mismas se hubiera hecho o de sus proyecciones futuras; los gastos que se originaban en cada una de las dependencias oficiales, el monto estimativo -

de los ingresos por recibir, las sumas gastadas y los efectivos disponibles.

Realmente las atribuciones del Controlador General de la Nación eran muy amplias, unicamente tenían la limitación directa que en última instancia ejerciera el Presidente . Pero el objeto de tan desusado poder político - unicamente se entiende por el firme deseo del Presidente Carranza de encauzar al país por la estricta senda de la honradez y pureza administrativa, que permitiera a la Nación salir del caos económico y social en que lo habían sumido los largos años de lucha fratricida.

Creemos firmemente, después de analizarlas exhaustivamente, que la aplicación de estas normas de tanta rigidez, pudieron haber sido de un gran beneficio para el resurgimiento del país y para la creación de normas de conducta tan indispensables para el buen funcionamiento de la cosa pública.

Dada la sana intención de estas disposiciones oficiales, es muy lamentable que uno de los primeros actos del Presidente Abelardo Rodríguez al hacerse cargo del Gobierno

de la República en el año de 1932, haya sido la de supri
mir la Contraloría General de la Nación, cuyas funciones
fueron absorbidas por la Secretaría de Hacienda, dejando
por esta disposición en un lamentable estado de indefen-
sión al Tesoro Público que cayó nuevamente dentro de la
desleal voracidad de los funcionarios y empleados públi-
cos.

2.3. CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

Es cierto que se cuenta con la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados y es cierto también que esta dependencia debería ser la que ejerciera las funciones de que estaba investida la antigua Contraloría, porque siendo una oficina dependiente de la Cámara de Diputados, sería la mejor facultada para fiscalizar las funciones administrativas del Poder Ejecutivo. Su funcionamiento debería revestir una auténtica vigilancia sobre la glosa y exacta aplicación de los fondos públicos, como función privativa del Poder Legislativo que conforma la representación popular. Pero revisando el articulado del reglamento interior de dicha Contaduría, podemos apreciar que sus disposiciones son únicamente -- enunciativas. No se tiene conocimiento que jamás hayan sido aplicadas en sus términos y dentro de las disposiciones legales que le dieron nacimiento. En última instancia, la Contaduría no viene a ser más que una prolongación del ya cargado aparato burocrático. (7)

(7) Ley Orgánica del Congreso Federal de los Estados -- Unidos Mexicanos (D.O. 25 de mayo de 1979). Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. 1 de noviembre 1936, Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda.

2.4. OFICINA DE QUEJAS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

Se ha establecido como una costumbre política que creemos no es privativa de nuestro país, que cada vez que asuma - el poder un nuevo gobernante uno de sus postulados más difundidos es el de moralizar la cosa pública y a los funcionarios que entran a formar parte de la nueva administración.

Con esta intención el General Lázaro Cardenas, cuando en el año de 1934, tomó posesión de la Presidencia de la República creó una Oficina de Quejas de la Presidencia de la República, para que a través de ella, cualquier ciudadano pudiera hacer llegar al señor Presidente no solamente sus lamentaciones sino que también sus peticiones de - justicia y las denuncias que debieran presentarse en contra de la conducta de los funcionarios públicos ya fuere por abuso de autoridad o por malas disposiciones de los fondos públicos. El jefe de la mencionada oficina acordaba los asuntos de su competencia directamente con el Presidente de la República.

Naturalmente es ingenuo pensar que las arduas labores inherentes al cargo presidencial, pudieran dar paso al sin

número de quejas que a diario se presentaban. Algunas serían reales, pero generalmente la mayor parte de ellas, surgían de la basta imaginación del pueblo o de la mala intención de ciudadanos sin mayor ocupación.

En el año de 1958 la Oficina de Quejas quedó adscrita a la Secretaría Particular de la Presidencia, restándole así, la poca fuerza que tenía.

Posteriormente en el año de 1971 se creó la Dirección General de Quejas de la Secretaría de la Presidencia, para después volverse a ubicar dentro de la Secretaría Particular del Presidente bajo el nombre de Dirección de Quejas de la Presidencia de la República. El fundamento jurídico para la creación de este tipo de unidades de apoyo del Presidente de la República, lo encontramos en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se permite a éste contar con las unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación que sean necesarias, de acuerdo con el presupuesto asignado para tal efecto.

Las funciones de este órgano de apoyo del titular del ejecutivo federal son las de proporcionar el servicio de bolsa de trabajo, asistencia médica y económica a personas necesitadas, así como asesoría jurídica.

2.5. SISTEMA DE ORIENTACION, INFORMACION Y QUEJAS.

El programa de Reforma Administrativa del gobierno de la República comprende un sistema de orientación, información y quejas cuyo fin es facilitar el trámite, gestión, y solución de los asuntos que el público plantea ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en cada dependencia y entidad del sector público. Este acuerdo apareció publicado en el Diario Oficial el 19 de septiembre de 1977, dice en su artículo 3º.

"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 . Proporcionar al público la información que solicite, orientarle debidamente y recibir sus quejas o sugerencias.
- II . Establecer los medios de orientación e información- adecuados para facilitar al público sus trámites y gestiones.

- III. Actualizar la información que se proporcione al público.
- IV . Remitir a la unidad administrativa interna o externa según proceda, las quejas sugerencias recibidas con motivo del desempeño de una función o la prestación de un servicio.
- V . Analizar las quejas del público respecto a los servicios que se suministran en las dependencias y entidades del gobierno federal a fin de mejorarlas, - enviando copia del análisis a la Dirección General de Quejas que a su vez agregará las observaciones formuladas y las remitirá a la Coordinación General de Estudios Administrativos. (8)

(8) Carrillo Castro, Alejandro; La Reforma Administrativa en México; (Ediciones del INAP 1975) 2a. ed. p. -

2.6. ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

La Administración Pública presentaba sistemas de control aislados, casuísticos y en gran medida obsoletos, para los cuales se dispersaba entre diferentes dependencias -- tanto la normatividad como la operación misma, tal era el caso de las funciones que, en materia de control, -- ejercían las Secretarías de Programación y Presupuesto , Hacienda y Crédito Público, Comercio, y Asentamiento Humanos y Obras Públicas.

Esta situación trajo consigo la proliferación de actos -- negativos en el marco de la Administración Pública, con reiterados ejemplos de irresponsabilidad, ineficiencia y deshonestidad por parte de muchos servidores públicos, -- generándose con ello la irritación y reclamo popular.

La expresión jurídica de la renovación moral de la sociedad comprende varios niveles:

- Reformas y adiciones a la Constitución Federal (título 4o.), Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reformas a la Legislación Penal, Civil y Administrativa, Reglamentos, Decretos y Acuerdos Diversos.

Se trató de reestructurar el sistema jurídico relacionado con los servidores públicos para que se respondiera de manera plena a la renovación moral de la sociedad que fue uno de los postulados de mayor impacto sostenidos por la anterior administración. (9)

Como consecuencia de lo anterior, resultaba necesario contar con un órgano responsable, tanto por la ausencia de un dispositivo central de fiscalización sobre el cumplimiento de las normas de gestión pública, como por la existencia de un nuevo sistema disciplinario de sanciones administrativas para prevenir y castigar expeditamente la corrupción del servicio público.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue creada a iniciativa del Ejecutivo Federal y aparece

(9) Zavala, Iván; El Primer Tramo 1982 - 1983; (México; Ediciones de la Dirección General de la Presidencia de la República, 1984) P. 55.

en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial del día 28 de diciembre - de 1982, con el propósito de consolidar las instancias - de control, fiscalización y evaluación dentro de un sis tema único de control de la gestión pública.

En este sentido, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación respondió al propósito de constituirse en el órgano del Ejecutivo Federal res-- ponsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que conforman el marco jurídico para la renova-- ción moral de la sociedad.

Para ello, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le otorga facultades para establecer las normas- que regulen el funcionamiento de los instrumentos y pro cedimientos de control de la Administración Pública y vigilar su cumplimiento; planear, organizar y coordinar- el sistema de control y evaluación a las dependencias y entidades públicas; recibir, registrar y verificar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos.

Asimismo, se reglamenta su competencia y organización me

diante el Reglamento Interior correspondiente, expedido por el Ejecutivo Federal el 18 de enero de 1983 y publicado en el Diario Oficial del siguiente día.

C A P I T U L O I I I .

CAPITULO III.

MARCO POLITICO DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA FEDERACION.

Para comprender mejor la naturaleza y fines que busca al canzar una dependencia pública, no sólo basta con analizar su fundamentación jurídica ni su organización estructural, es indispensable analizar de alguna manera el pensamiento político que le dió sustento ideológico.

Los planteamientos y demandas obtenidas por medios de la consulta popular desde el inicio de la pasada administración son el punto de partida para analizar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

De manera particular el gobierno federal promovio la consulta popular con miras a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como la adecuación del derecho positivo vigente que le permitiera un alto grado de respuesta al reto que la crítica situación de Finales del año de 1982 planteaba.

Los problemas detectados durante los últimos meses del sexenio antepasado (1976 - 1982) eran multiples y muy complejos por lo que a continuación solamente mencionare

mos los que tienen una mayor incidencia en la necesidad de crear un órgano encargado del control administrativo.

Al respecto, se puntualizó sobre la existencia de un de equilibrio orgánico funcional dentro de la Administración Pública Federal donde en muchos casos existía una duplicidad de funciones y sistemas aislados y dispersos del control de la gestión pública.

Asimismo, el crecimiento que tuvo la Administración Pública (burocracia) requería de una sectorización más coherente y de la elaboración de una legislación uniforme que buscará la eficiencia administrativa y el estímulo para el Servidor Público.

Por otra parte existían o existen aún en la actualidad - una diversidad de esquemas de organización y administración interna dentro de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como una complejidad de trámites que materialmente colocan a los gobernados en un estado de indefensión e ignorancia de sus de rechos.

Finalmente los problemas de corrupción, incapacidad, y -- falta de vocación en el Servidor Público, provocaron una fuerte reacción en toda la sociedad mexicana.

El expresidente Miguel de la Madrid, manifestó su pensamiento sobre los distintos problemas torales que enfreno nuestro país al inicio de su mandato.

Los postulados que orientaron su desempeño en el alto - cargo que ocupaba fueron entre otros, " el nacionalismo-revolucionario, sociedad igualitaria, democratización integral, descentralizada de vida nacional, política de empleo y el combate a la inflación ".

Dentro de algunos postulados del pasado gobierno nos interesa especialmente para los efectos de este estudio, - el de " renovación moral de la sociedad ", que ha tenido su expresión jurídica tanto en la Constitución Federal como en la Legislación Civil, Penal y Administrativa.

Tomando en cuenta la multitud de ocasiones en las que - nuestro antiguo titular del poder ejecutivo se refirió a la " renovación moral de la sociedad ", trataremos de citar los puntos más significativos de su tesis.*

* Lo que aquí se transcribe ha sido tomado de las publicaciones de la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República así como las publicaciones de la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

" Con respecto al sentido nacional de la renovación moral de la sociedad, De la Madrid expresó que esta debe entenderse como un esfuerzo de volver a la sobriedad y austeridad propios de un régimen republicano, que obliga a procurar la realización del interés nacional, como un punto prioritario ". (México, Distrito Federal, 30 de mayo de 1983.).

" El pueblo de México exigió con urgencia atacar de raíz, las causas de inmoralidad que existían en ese momento y con respecto a la inspiración popular de la renovación moral, De la Madrid expresó que no sólo se requiere una legislación adecuada, sino también una voluntad política y administrativa eficaz. La Administración eficaz - que esa voluntad política exige debe convertirse en piedra angular de la actuación del Estado ". (México, Distrito Federal, 2 de diciembre de 1982).

" La irresponsabilidad del servidor público genera inmoralidad social, ilegalidad y corrupción; erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia. Los empleos, cargos y comisiones en el servicio público deben ser salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia, con que hay que servir a los intereses del pueblo.

Por esto la expresión práctica de la renovación moral - equivale a perfeccionar los sistemas de administración - de los recursos del estado, regular las responsabilidades de los servidores públicos y fortalecer los mecanismos de control y vigilancia. Se pretende con ello evitar desviaciones en los recursos y conducta, de los funcionarios, así como corregirlas de acuerdo a la Ley y - con energía, pues no se puede permitir que el dinero del pueblo sea robado por funcionarios corruptos ". (Cuernavaca, Mor., 8 de Abril de 1983).

" La responsabilidad ciudadana tiene que expresarse en una actitud vigilante hacia la conducta de los servidores públicos y exigir que se cumpla con su responsabilidad de manera honesta y eficaz, características necesarias que de ninguna manera se contraponen; lo que realmente se contrapone es gobernar y hacer negocio. Los - puestos públicos no deben de ser botón de nadie, y servir de plataforma para promociones políticas o ventajas económicas ilícitas ". (Tapachula, Chis., 13 de mayo de 1983). (1)

Esta renovación emprendida por aquel gobierno de la República tuvo tres expresiones administrativas: La creación

(1) Fuente remitirse a la Bibliografía.

de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la expedición de su reglamento interior y la expedición de su manual general de organización.

Al constituirse esta Secretaría en la pasada administración, se dice que se ha dado respuesta al compromiso político de satisfacer las demandas sociales y fortalecer a su vez el control de la gestión pública y prevenir, combatir la ineficacia y desonestidad de los servidores públicos.

Así su existencia se deberá justificar en la medida de su actuación y orientación a satisfacer los planteamientos derivados de la consulta popular, insidiendo en la función de control y que coadyuve realmente a mejorar la prestación de bienes y servicios, incrementando así la confianza de la ciudadanía en las instituciones y en los servidores públicos y a que el manejo y aplicación de los recursos se realicen para dar cabal cumplimiento a los objetivos y prioridades de la Nación.

México ha tenido a lo largo de su proceso histórico varios intentos de planificar los medios de control de la Administración Pública, pero es hasta nuestra anterior -

administración (De la Madrid) cuando durante ese régimen se logra completar el proceso con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, - que desde su inicio ha tenido el empeño en captar la más amplia información, para después hacer un variado análisis de objetivos, expectativas y finalidades, en una permanente conformación de opiniones, resultado de un intenso intercambio, con los grupos que integran la sociedad.

Solo así, sería posible dentro de una pluralista política el perfeccionamiento de las instituciones que propicián , una capacidad económica que brinde a todos oportunidades de bienestar material y seguridad pública.

Podemos así concluir que la renovación moral de la sociedad no llevo a eradicar la inmoralidad de muchos de nuestros servidores por lo que a nuestro juicio hay que seguir luchando día a día, con educación y consientización del pueblo en general, logrando así una estructura jurídica y un régimen político dentro de nuestro sistema de vida actual, fundado en el constante mejoramiento económico social y cultural de nuestro país.

MARCO JURIDICO DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA FEDERACION.

La Administración Pública es la actividad que realiza el gobierno, y en particular la rama ejecutiva, con la finalidad de optimisar los recursos que posee en la consecución de sus objetivos que conduzcan al mejor desarrollo social y económico del país.

La Administración Pública orienta sus acciones al cumplimiento de la Política General del país.

Nuestro país, adopto la forma de República, representativa, democrática y federal, y el gobierno es el que desempeña las funciones del Estado (para que un Estado exista debe poseer un territorio, una población y un gobierno) estando la función administrativa o ejecutiva a cargo del Presidente de la República.

El Poder Central o Federal tiene la facultad de vigilar y controlar a las entidades y órganos de la Administración Pública a través del Presidente de la República, de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

El Marco Legal como elemento indispensable de la Administración Pública esta constituido en primer término por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otras leyes que de ella emanan, tal es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal *, en la que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se basa para el cumplimiento de sus obligaciones además de la serie de atribuciones que a continuación señalaremos, (citando algunos artículos).

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL.

ART. 1º- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, - los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

* Esta ley la podemos enmarcar en lo dispuesto en los artículos 71 Fracción II, 73 Fracción XXX y Art. 89 Fracción I, Constitucionales.

ART. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete: II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

ART. 73.- El Congreso tiene la facultad:

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.

ART. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianza y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

ART. 2º - En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I. Secretarías de Estado, y
- II. Departamentos Administrativos.

ART. 12.- Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

ART. 14.- Al frente de cada Secretaría había un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, - oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias.

ART. 18.- En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán, las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

ART. 19.- El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

ART. 25.- Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación -- técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

ART. 26.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.
 Secretaría de Relaciones Exteriores.
 Secretaría de la Defensa Nacional.
 Secretaría de Marina.
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 Secretaría de Programación y Presupuesto.
Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
 Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
 Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
 Secretaría de Educación Pública.
 Secretaría de Salud.
 Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
 Secretaría de la Reforma Agraria.
 Secretaría de Turismo.
 Secretaría de Pesca.
 Departamento del Distrito Federal.

ART. 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, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal con el objeto de promover la efi-ciencia 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 bie-

nes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de Programación, presupuestación, 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 formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades y normar 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 paraestatal;

XII. Opinar sobre el nombramiento y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como en las de 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 si - do objeto de fiscalización, e informar a las autoridades - competentes, si así fuere requerida, 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 fue - ren 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 responsabilida - des administrativas, aplicar las sanciones 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, y

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

Esta Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es el medio de control, fiscalización y evaluación con que cuenta nuestro Gobierno Federal, más sin embargo, sin perjuicio de la seriedad de esta Secretaría y observando el reclamo imperioso de un gran sector de la población nacional, para combatir la corrupción, la ineficiencia y el despotismo y la falta de credibilidad hacia el gobierno.

En México, aún falta mucho por hacer para brindar los instrumentos jurídicos adecuados y accesibles a la población en general, para que esta se pueda defender, exigir sus derechos y hacer respetar todas sus libertades.

Por lo que proponemos en el presente trabajo, la Institución en México de la figura Ombudsman, adaptandola a nuestro sistema Jurídico Mexicano.

El Servidor Público por el solo hecho de tener tal carácter, esta sometido a diversas exigencias y entre ellas al cumplimiento a su máxima expresión de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones y cuya transgresión lo hace incurrir en responsabilidad.

Por lo tanto el hecho de que alguna persona se incorpore a los servicios del Estado y adquiera, en consecuencia, la calidad de servidor público, trae aparejada la obligación inexcusable de dar cumplimiento a los deberes que dicha investidura le confiere.

El incumplimiento a esos deberes autoriza para imponer - al infractor responsabilidad, por la acción u omisión estimada.

Esta responsabilidad del Servidor Público, derivada de - su mal proceder, puede tener distintos alcances.

Por lo que el servidor público que por su conducta cometa un delito incurrirá en Responsabilidad Penal y por lo tanto se hará acreedor a la pena o penas que señale la legislación respectiva; del mismo modo, el servidor público que por su conducta cause daños o perjuicios a la Hacienda Pública Federal, incurrirá en Responsabilidad Patrimonial, debiendo resarcir los daños o perjuicios -- causados; por último si el servidor público que por sus actos u omisiones infrinja las obligaciones a que se encuentra sometido durante el ejercicio de sus funciones -- cargo o comisiones, lo hará incurrir en Responsabilidad Administrativa y por ende acreedor a una sanción disciplinaria.

Sin embargo, existe una cuarta responsabilidad que afectará únicamente a un número limitado de servidores públicos, la llamada Responsabilidad Política, por los actos u omisiones que sean en perjuicio de los intereses públicos fundamentales a su buen despacho.

A continuación enunciaremos algunos artículos que a nuestra consideración, recaen dentro de la actuación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS.

ART. 108 Const. *

ART. 109. Const. El Congreso de la Unión y los Legisladores de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas - competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de - los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en - responsabilidad, de conformidad con las siguientes precepciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjucio de los intereses públicos fundamentales o de su buen - despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de - ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

* ART. 108 Const. (Ver pag. 66)

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 sus empleos, cargos o comisiones.

ART. 113 Const.- Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como - los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así - como sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la - fracción III del artículo 109, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS.

ART. 1º.- Esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

ART. 2º.- 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.

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título (Artículo 108 Const.) se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular ,

a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores 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.

ART. 3º.- Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El Departamento del Distrito Federal;
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII. Las Tribunales de Trabajo, en los términos de la -
Legislación respectiva;
- IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las
leyes.

ART. 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes -
obligaciones:

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la decla-
ración de situación patrimonial ante la Secretaría de la
Contraloría General de la Federación, en los términos que
señala la ley;

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

ART. 48.- Para los efectos de esta ley se entenderá por -
Secretaría a la Secretaría de la Contraloría General de
la Federación.

Para los mismos efectos, se entenderá por superior jerár-
quico al titular de la dependencia y, en el caso de las -
entidades, al coordinador del sector correspondiente, el
cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribu-
ya a través de la contraloría interna de su dependencia.

ART.49.- 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 se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

ART.50.- La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio inhíba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.

ART. 52.- Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 serán sancionados conforme al presente capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

ART. 53.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquéllos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres años a diez años si excede de dicho límite.

ART. 54.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra - y la convivencia de suprimir prácticas que infrijan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La antigüedad del servicio;

VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

ART. 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

I. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión - del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, serán aplicables por - el superior jerárquico;

II. La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas;

III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicarán por el superior jerárquico;

IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que hacen referencia las fracciones II y III, demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico;

V. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables; y

VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superiores a esta cantidad.

ART. 57.- Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La contraloría interna de la dependencia determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes.

En lo que respecta a las entidades, la denuncia a que se refiere el primer párrafo de este artículo será recibida por el coordinador sectorial correspondiente.

El superior jerárquico enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o - cuando, en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba conocer el caso o participar en las investigaciones.

ART. 58.- La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias - cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

ART. 59.- Incurrirán en responsabilidad administrativa - los servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores o que, al hacerlo, no se ajusten a lo previsto por esta ley. La Secretaría informará de ello al titular de la dependencia y aplicará las sanciones correspondientes.

ART. 60.- La contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, - excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las - que están reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. En este último caso, la con- traloría interna, previo informe al superior jerárquico, turnará el asunto a la Secretaría.

ART. 61.- Si la contraloría interna de la dependencia o el coordinador de sector en las entidades tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, - darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad - competente para conocer del ilícito.

ART. 62.- Si de las investigaciones y auditorías que rea- lice la Secretaría aparecieran la responsabilidad de los

servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia, Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o cuadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

ART. 63.- La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delitos, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

ART. 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, - por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II. Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III. Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos 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; y

IV. En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. la determinación de la Secretaría hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y desde el momento en que sea notificada al interesado o éste que de enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán -- restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán

las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerira autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo.

Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.

De conformidad en lo enunciado en este artículo se establece el procedimiento a seguir para fincar responsabilidad Administrativa a cargo de los Servidores Públicos.

Cuando se presume el incumplimiento a las obligaciones a las que se encuentran sometidos no obstante es necesario expresar que este procedimiento como todos los procedimientos administrativos, adolece de la tendencia de ser asimilado a los jurisdiccionales; asimilación que obedece a un vicio derivado de la inexistencia de un Derecho Procesal Administrativo así como a la falta de co-

nocimiento de las diferencias diametrales que separan a la Justicia de la Administración.

De este modo, debe comprenderse la razón por la cual el Procedimiento Disciplinario se encuentra inmerso en un - sin fin de confusiones y lagunas, que en honor a la verdad, no revelan otra cosa que la falta de conciencia teórica y técnica legislativa que caracterizan a nuestro Derecho Positivo Mexicano.

Sin embargo, lo anterior puede encontrar su justificación en la necesidad imperiosa del Estado de proteger a toda costa el debido funcionamiento del Servidor Público, logrando con esto un sólo objetivo:

La transparencia y rectitud en el ejercicio de la función pública.

ART. 68.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento al que se refiere este capítulo constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las - secciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.

ART. 69.- La Secretaría expedirá constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

ART. 73.-El servidor público afectado por las resoluciones administrativas de la Secretaría podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarles directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

ART. 74.- Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.

ART. 77.- Para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere esta ley, la Secretaría podrá emplear los siguientes medios de apremio:

I. Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Diario Federal;

II. Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

ART. 78.- Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

- I. Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo; y
- II. En los demás casos prescribirán en tres años.

ART. 79.- La Secretaría llevará el registro de la situación patrimonial de los servidores públicos de conformidad con esta ley y demás disposiciones aplicables.

ART. 80.- Tienen la obligación de presentar declaración anual de situación patrimonial ante la Secretaría, bajo protesta de decir verdad:

- I. En el Congreso de la Unión...
- II. En el Poder Ejecutivo Federal...
- III. En la administración pública paraestatal...
- IV. En el Departamento del Distrito Federal...

V. En la Procuraduría General de la República...

VI. En el Poder Judicial Federal...

VII. En el Poder Judicial del Distrito Federal...

VIII. En los tribunales administrativos y de trabajo...

IX. En al Secretaría de la Contraloría General...

Asimismo, deberán presentar la declaración de la que se trata en este precepto los demás servidores públicos que determinen el Secretario de la Contraloría General y el Procurador General de la República mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

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

I. Dentro de los setenta 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 deberá 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 Impuesto 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 fracción I, no hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría.

ART. 82.- La Secretaría expedirá las normas y los formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la declaración de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar.

ART. 83.- En la declaración inicial y final de situación patrimonial se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

En las declaraciones anuales se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición.

Tratándose de bienes muebles, la Secretaría decidirá, mediante acuerdo general, las características que deba tener la declaración.

ART. 84.- Cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lí-

ritos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías. Cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la Secretaría hará ante ésta la solicitud correspondiente.

ART. 85.- El servidor público a quien se practique visita de investigación o auditoría podrá interponer inconformidad ante la Secretaría contra los hechos contenidos en las actas, mediante escrito que deberá presentar dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de aquéllas.

ART. 86.- Serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito.

ART. 89.- Cuando los servidores públicos reciban obsequios, donativos o beneficios en general de los que se mencionan en el artículo anterior y cuyo monto sea superior al que en él se establece o sean de los estrictamente prohibidos, deberán informar de ello a la autoridad que la Secretaría correspondiente llevará un registro de dichos bienes.

ART. 90.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación hará al Ministerio Público, en su caso, declaratoria de que el funcionario sujeto a la investigación respectiva, en los términos de la presente ley, no justificó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio de los bienes adquiridos o de aquéllos sobre los que conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

Tanto la ley orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen un sistema de quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones, a las cuales se encuentran sometidos los servidores públicos - en el ejercicio de sus deberes funcionales, el cual estará a cargo de las Contralorías Internas, de las dependencias, organismos descentralizados y empresas de participación estatal y de la unidad de Contraloría de la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Estas Contralorías Internas, están a cargo de contralores dependientes directamente del ejecutivo (jerárquicamente responden directamente al titular de las dependencias, realizando sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación).

LEY DE PLANEACION.

ART. 18.- La Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Por lo que se refiere al reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, acorde con las atribuciones antes mencionadas, armoniza el proceso de control y regula la organización interna de la misma. Dentro de este capítulo haremos un breve resumen de este ordenamiento.

MARCO ORGANICO DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA
GENERAL DE LA FEDERACION.

La organización interna de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación así como la asignación de funciones y delimitaciones de responsabilidades, están contenidas en el reglamento interior de la dependencia en cuestión (2) y en su manual de organización.

En el primero de los ordenamientos citados en el párrafo anterior, se asientan las normas básicas que habrán de regir las actividades de Contraloría General de la Federación, buscando armonizar el proceso de control con las atribuciones que a esta dependencia le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de la Contraloría está dividida en dos subsecretarías, una Oficialía Mayor, una Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público y un Contralor Interno.

Al Secretario corresponde fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría así como planear, coordinar y evaluar, en los términos de la Legislación Aplicable, la del sector correspondiente.

Ordenar el control, vigilancia y fiscalización de las políticas que se fijan por el Presidente de la República , así como realizar su evaluación.

Someter al acuerdo del Presidente de la República los - asuntos encomendados a la Secretaría y que lo ameriten.

Desempeñar las comisiones y funciones que el Presidente de la República le confiera para su ejercicio y desarrollo personales y mantenerlo informado sobre el desarrollo de las mismas.

Proponer al Ejecutivo Federal los Proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría.

Dar cuenta al Congreso de la Unión, luego que esté abierto en el período de sesiones ordinarias, del estado que - guarda su ramo e informar, siempre que se le requiera para ello por cualquiera de las Cámaras que lo integran , cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades.

Refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos, en asuntos que correspondan a la Secretaría , por el Presidente de la República.

Representar al Presidente de la República en los Juicios Constitucionales en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo.

Aprobar la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna de la Secretaría, atribuyendole otras facultades que pudieran no estar comprendidas en el Reglamento Interior de la Secretaría y que fueren necesarias para su cometido legal, informando al Presidente de la República sobre las medidas que hubiere adoptado al respecto.

Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría adscribiendo orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere el reglamento interior entre el despacho del propio Secretario de las Subsecretarías, Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público y Oficialía Mayor, informando al Presidente de la República respecto de las medidas que adopte. Así también podrá atribuir a las unidades administrativas las facultades no comprendidas en el reglamento interior y que fueren necesarias para el cumplimiento de la legislación que corresponde aplicar a la Secretaría.

Expedir y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación del Manual de Organización de la Secretaría.

ría, así como los demás manuales de procedimientos y de servicios al público necesarios para el mejor funcionamiento de la dependencia.

Aprobar el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Secretaría y, en su caso, sus modificaciones y presentando como corresponda a la Secretaría de Programación y - Presupuesto.

Autorizar con su firma los convenios que la Secretaría celebre con otras dependencias o entidades del Sector Público, así como convenios o contratos que celebre con - otras entidades, gobiernos locales o municipios.

Expedir las normas que fueren necesarias para los informes, datos y cooperación técnica que deban darse entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y demás entidades paraestatales que estén bajo inspección y regulación de dicho organismo.

Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de progra

mación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, y sobre proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Proponer la designación y, en su caso, designar a los comisarios o sus equivalentes en la administración pública paraestatal, así como delegados de Contraloría de la administración pública centralizada.

Informar anualmente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización.

Resolver los recursos de renovación que se interpongan en contra de resoluciones de la Secretaría, cuando se tratare de resoluciones dictadas por el propio Secretario.

Acordar las bases sobre los nombramientos del personal de la Secretaría y ordenar al Oficial Mayor su expedición, así como resolver sobre las proposiciones que los funcionarios hagan para la designación de su personal -

de confianza, de su remoción y creación de plazas.

Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación del Reglamento Interior de la Secretaría, así como los casos no previstos en el mismo.

Las demás que las disposiciones legales le confieran expresamente, así como aquellas otras que, con el carácter de no delegables, le atribuya el Presidente de la República.

Al Subsecretario A: le corresponde dirigir y coordinar las funciones jurídicas; de responsabilidades de los servidores públicos; y de apoyo regional a estados y municipios que competen a la Secretaría.

Dirigir y evaluar la reglamentación e instrumentación -- del marco jurídico-administrativo para la renovación moral de la Administración Pública Federal.

Dirigir y evaluar las políticas de responsabilidades y situación patrimonial de los servidores públicos y de fiscalización, control y evaluación sobre el uso de fondos federales en programas de inversión coordinados con estados y municipios.

Coadyuvar en el diseño e instrumentación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, así como en la realización de los estudios, proyectos y programas que se requieran para incorporar a la Secretaría al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Aportar los elementos necesarios para la integración del informe anual que el C. Secretario debe rendir al Congreso de la Unión, sobre el estado que guarden los asuntos encomendados a la Secretaría.

El Subsecretario B: se encarga de definir la política de control, evaluación y fiscalización para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como establecer los sistemas que permitan el control, evaluación y vigilancia de dichas dependencias y entidades.

Coordinar la ejecución de los programas de las unidades administrativas bajo su adscripción y evaluar sus resultados.

Coadyuvar en el diseño e instrumentación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, así como en la realización de los estudios, proyectos y programas que se re

quieran para incorporar a la Secretaría al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Aportar los elementos necesarios para la integración del informe anual que el C. Secretario debe rendir al Congreso de la Unión, sobre el estado que guarden los asuntos encomendados a la Secretaría.

Al Oficial Mayor: le corresponde conducir la política administrativa de la Secretaría en materia de desarrollo de la organización; programación y evaluación presupuestal; administración de recursos financieros y presupuestales; administración de recursos humanos; adquisiciones e inventarios; información y documentación; informática; servicios generales; servicios sociales, recreación e inmueble.

Coadyuvar en el diseño e instrumentación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, así como en la realización de los estudios, proyectos y programas que se requieran para incorporar a la Secretaría al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Aportar los elementos necesarios para la integración del informe que el C. Secretario debe rendir al Congreso de

la Unión, sobre el estado que guarden los asuntos encomendados a la Secretaría.

A la Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público: le corresponde apoyar técnicamente la labor de los Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público y participar en la integración de elementos para la realización de la evaluación global de la gestión pública.

Integrar los elementos derivados de la evaluación global, que apoyen la formulación de normas, lineamientos y propuestas que tiendan a mejorar el desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Coadyuvar en el diseño e instrumentación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, así como en la realización de los estudios, proyectos y programas que se requieran para incorporar a la Secretaría al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Aportar los elementos necesarios para la integración del informe anual que el C. Secretario debe rendir al Congreso de la Unión, sobre el estado que guarden los asuntos encomendados a la Secretaría.

Al Contralor Interno: le corresponde establecer las políticas, procedimientos y estrategias de operación de la Contraloría Interna, conforme a las directrices que señalen las autoridades superiores.

Autorizar los programas de auditoría a realizar en las unidades administrativas de la Secretaría.

Vigilar que el destino, uso y disposición de los recursos de las áreas de la Secretaría se ajusten a las normas legales y administrativas establecidas.

Normar, vigilar y asesorar a los órganos de la Secretaría en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones que se deriven de las disposiciones legales y administrativas que dicten las autoridades competentes en materia de auditoría gubernamental, ejercicio del presupuesto y cualquier otra disposición aplicable.

Coadyuvar en el diseño e instrumentación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, así como en la realización de los estudios, proyectos y programas que se requieran para incorporar a la Secretaría al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Aportar los elementos necesarios para la integración - del informe anual que el C. Secretario debe rendir al Congreso de la Unión, sobre el estado que guarden los - asuntos encomendados a la Secretaría.

La Secretaría de la Contraloría pretende ser el órgano del ejecutivo federal, que sin involucrarse directamente en la operación y actividad de las entidades y dependencias de la administración pública, tiene la responsabilidad de ejercer el control de la gestión pública.

Dentro de la Administración Pública Federal se consive a esta Secretaría como una dependencia de regulación integral, pero con la intensión de modernizar los sistemas, procedimientos y mecanismos de control, así como evaluar permanentemente la actividad del aparato gubernamental , previniendo y combatiendo la corrupción de los servidores públicos, podemos pensar en la Institución de Ombudsman con la intensión de incrementar la eficiencia o eficacia para el logro de los objetivos; para alcanzar las realidades, no sólo en la estructura y distribución del poder, sino también en su ejercicio y destino siendo un imperativo impostergable que habrá de requerir los mejores esfuerzos para su consecución.

C A P I T U L O IV .

CAPITULO IV.

DEFINICION Y CARACTERISTICAS.

El Ombudsman, es una institución del derecho escandinavo, que tuvo su origen en Suecia hacia el año de 1809 - se creó una dependencia denominada Cancillería de Justicia del Reino. Sin embargo, fue hasta el año de 1866, - cuando ésta asume su función característica de protectora de la ciudadanía contra los abusos del Estado. Posteriormente fue adoptada por los países de la región, - con algunas variantes al modelo original.

Etimológicamente el término " OMBUDSMAN " se integra - con las raíces " OMBUDS " que en sueco significa poder y autoridad y " MAN " que denota a la persona sobre la cual recae el cargo de representante y vocero de la ciudadanía.

Dentro del lenguaje jurídico, entendemos como Ombudsman " A quien el Parlamento o la Representación popular designa para ejercer un control y vigilancia sobre los organismos y funcionarios públicos.

La doctrina ha fijado como funciones primordiales del Ombudsman las siguientes:

- Controlar y supervisar la gestión pública.
- Mejorar los sistemas y procedimientos de la Administración Pública con el fin de hacerla más eficiente.
- Denunciar las irregularidades en el manejo de los fondos públicos, en base a las auditorías que practique a las diferentes unidades gubernamentales.

Las anteriores características, buscan lograr un mejor funcionamiento de la actividad del Estado, lo que provoca como primer efecto, el fortalecimiento de la confianza en las instituciones públicas, así como el fomento del nacionalismo y la participación cívica.

Diferentes países han adoptado instituciones semejantes al Ombudsman escandinavo, desde luego con algunas variaciones al modelo tradicional. Es más, los países escandinavos mantienen ciertas diferencias entre sus respectivos Ombudsman. Es así como su denominación, la forma de elección, la duración en el cargo, su estructura organizacional y funciones varían y se adaptan tanto a la forma de gobierno como a la idiosincracia del país que la adopta.

Se puede encontrar, por lo tanto a un Ombudsman exclusivamente parlamentario, como sería el caso de Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia, donde es el parlamento, -

que designa y remueve a este funcionario, quien debe a su vez informarle periodicamente de sus actividades.

Por otra parte, el Ombudsman puede ser también administrativo. Tal es el caso cuando su designación corresponde al Presidente o Jefe del Gobierno o de Estado, - Ejemplo de este sistema, sería Venezuela, donde el Presidente de la República es quien designa y remueve libremente a este funcionario, quien es única y exclusiva mente responsable ante él.

Finalmente el Ombudsman puede ser de carácter mixto, es decir pueden participar en su elección tanto el poder legislativo como el ejecutivo.

Esta situación se presenta en países como Nueva Zelanda Inglaterra y otros miembros del Common Wealth, donde la elección del Ombudsman corresponde al Parlamento, a propuesta del Jefe del Gobierno o del Estado, quien también puede removerlo o suspenderlo, con aprobación de aquél. En estos países recibe el nombre de " Palamenta ry Commissioner " (Comisionador Parlamentario).

El intento de una definición rigurosa del concepto Ombudsman nos llevaría a imprecisiones, razón por la que debemos recurrir a los diferentes nombres y conceptos - que los autores de obras de derecho asignan a dicha ins titución.

Los escandinavos denominan al Ombudsman Justizprokurator (Procurador de Justicia) o Sachwalter des Reichstages (1) (Gestor del Parlamento). También recibe el nombre de Reichstagsanwaltschaft (Procuraduría del Parlamento) o Begutachter (2) (El que da el visto bueno) Por otra parte, en Dinamarca se le da el título de Parlamentskommissar für - Zivil - und Militärverwaltung - (3) (Comisario Parlamentario para la Administración Pública y Militar), utilizándose por igual la expresión del Parlamentsbevollmächtigter (4) o sea, el que ejerce el poder absoluto en nombre del parlamento.

Los autores alemanes seleccionaron la denominación de Justizbevollmächtigter (5) (poder absoluto en la justicia, y en Suiza se habla de un Aufsehenden Gewalt, el que impone por la fuerza.

- (1) Erik Fahlbeck: Jahrbuch Offentlichen Rechts. Tubinga, 1955.
- (2) Frede Castberg: Jahrbuch Offentlichen Rechts del Gegenwart, Tubinga, 1961.
- (3) Stephan Hurwitz: Journal der Internationalen Juristenkommission, La Haya, 1958.
- (4) Stephan Hurwitz: Staatsbürger und Staatsgewalt, Karlsruhe, 1963.
- (5) Georg Hahn: Archiv des Offentlichen Rechts, Tubinga, 1962.

En lengua inglesa, son empleadas las siguientes expresiones: Parliamentary Commissioner for Administration (Comisionado Parlamentario para la Administración), Parlamentary Commissioner For Investigations (Comisionado - Parlamentario para las Investigaciones), procurator of Civil Affairs, cuyo significado es el de Procurador de - Asuntos Civiles, o sea Grievance Man.

En Francia son frecuentes las denominaciones de Délégué-Judiciaire de la Chambre (Representante Judicial de la Cámara) o Procureur Parolmentaire a la Justice (6) - (Procurador Parlamentario de Justicia).

Es evidente que la utilización de diferentes expresiones implica asimismo, conceptos diferentes sobre el Ombudsman, pero cada uno responde a una misma idea central, -- aun cuando sus atribuciones y metas varién de lugar a lugar, de donde proviene la dificultad de escoger un término unívoco. Por esta razón, la doctrina utiliza la palabra Ombudsman manteniendo la estructura sueca, a fin de definirla y relacionarla con la idea particular.

(6) Georges Langrod: "La Revue Administrative", París, - 1959.

LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN EN EL MUNDO.

Suecia es el primer país que a principios del siglo pasado implanta un Ombudsman dentro de su sistema de gobierno, dando lugar a una verdadera innovación en la administración pública. El primer Ombudsman fue nombrado en el año de 1809 aunque, en realidad, pasó a ser un funcionario más de la administración al convertirse específicamente en el canciller de justicia del reino. Es en 1866, cuando el Ombudsman asume su verdadero carácter de protector de la ciudadanía contra los abusos del estado, por lo que en Suecia se conoció al Ombudsman como Justitieombudsman.

Es precisamente Suecia, el único país donde su elección es indirecta, ya que se otorgó al parlamento constituido por las dos cámaras, la facultad de nombrar al Ombudsman, cargo que sigue vigente y es elegido por 24 miembros de cada cámara para un período de 4 años, similar al de los miembros del parlamento.

No se ha limitado las relaciones del Ombudsman, pero su conducta es efectivamente vigilada por un comité "legal"

integrado por las dos cámaras. Con objeto de ejercer ma yor control sobre el Ombudsman, se le obliga a presentar anualmente ante al parlamento, un informe de todas las ac tividades realizadas durante el ejercicio de su cargo. Sin embargo, este informe puede ser objeto de discusión, rebatido en la cámara y hasta objeto de censura de su actividad durante el tiempo en que ejerció el mandato. El parlamento dispone de facultades para destituirlo antes de terminar su período, o en el caso de que exista alguna causa que se considere grave. Como el Ombudsman es nombrado por el parlamento y, en teoría, se le considera só lo dependiente de la Ley misma, es él también quien deci de los problemas a investigar y las acciones que habrán de seguirse. Tiene obligación de recibir quejas y denuncias, guiado únicamente en ocasiones, por la información recabada en los medios de difusión; y si es verdad que es tá exento de la obligación de investigar cada una de las quejas que se le presentan, no lo está de aquellas que juzgan necesarias.

Bajo la jurisdicción del Ombudsman se encuentran todos los funcionarios nacionales con la sola excepción de los ministros de Estado y, en parte, los miembros de la Supre ma Corte de Justicia y de la Suprema Corte Administrativa.

Dentro de su competencia se hallan, en su totalidad, los miembros del poder judicial. Al iniciarse una investigación, el Ombudsman exige se le proporcionen los documentos correspondientes, y si éstos no esclarecen suficientemente el caso, solicitará que la policía judicial se haga cargo de una investigación.

Entre sus facultades se encuentra la de poder llamar a declarar a cualquier funcionario de la administración. Con esto consideramos importante hacer notar que el Ombudsman carece de autoridad alguna cuando de cambiar decisiones administrativas o judiciales se trate siendo tan sólo facultad suya, la de criticar o recomendar a los funcionarios alguna medida. Si el Ombudsman acusa a alguien, el poder judicial deberá seguir adelante el proceso. El Ombudsman tiene la obligación de presentar cada año, a consideración del parlamento, varias iniciativas a objeto de modificar las leyes en razón de que él, por las quejas que recibe, tiene motivo para darse cuenta exacta de cuáles son las fallas que la administración presenta o si la Ley es contraria a ciertas realidades del país. Así, el Ombudsman ejerce una doble función; proteger los derechos individuales de los ciudadanos y ,

en un sentido más amplio y general, mejorar la administración pública.

Es en verdad importante, que todas las decisiones emanadas de la autoridad del Ombudsman sean del conocimiento público, ya que de cierto modo se fortalece y justifica como representante de la ciudadanía. Del mismo modo debe hacer públicas cuantas explicaciones se relacionen con la conducta de los funcionarios y vigilar los procesos iniciados en su contra. En Suecia se estima que la labor del Ombudsman debe dividirse por áreas a causa de que continuamente se incrementa la actividad estatal y se diversifican sus actividades. A esto se debe que en la actualidad sean tres los Ombudsman, que independientemente de supervisar los actos del poder ejecutivo, tengan competencias sobre el poder judicial y la actividad militar.

En Dinamarca el Ombudsman danés como institución tiene casi 150 años menos que en Suecia. Por otra parte, la institución danesa es mundialmente mucho más conocida, la razón se debe a que los Ombudsman daneses han desarrollado en diferentes lugares del mundo una labor de proselitismo y convencimiento a favor de su instauración en los diferentes países. Esta institución, creada en Dinamarca el año de 1953 a través de la folketing mediante voto directo, elige al Ombudsman encargado de vigilar la administración gubernamental y la cuestión militar. Su designación abarca un período de 4 años aunque, a diferencia de otros países, el Ombudsman danés no es inamovible. Puede ser removido de su cargo cuando el parlamento o la folketing le retiren su confianza. Al Ombudsman se le considera como ente autónomo de la asamblea legislativa, pese a ser ésta quien lo elija. Tampoco en Dinamarca, el Ombudsman puede modificar o enmendar una orden administrativa, pero sí exigir se inicie proceso contra algún funcionario público que al tomar decisiones arbitrarias persiga fines ilícitos y cometa en alguna forma errores o actos de negligencia en el desempeño de sus tareas. El procedimiento se inicia, de hecho, cuando el

ciudadano presenta una queja contra cualquier irregularidad; pero el Ombudsman puede, en cambio de muto propio, iniciar cualquier investigación, ya que él mismo decide si existen o no suficientes méritos para comenzar las -- averiguaciones en cada caso concreto. Presenta diferencias capitales con el sistema sueco, entre las cuales podemos señalar como más importantes:

- 1.- Que el poder judicial queda totalmente al margen de su jurisdicción. Se pensó que la vigilancia por -- parte del Ombudsman atentaría en contra de la independencia del poder judicial, rompiendo así el equilibrio de poderes. Los tribunales administrativos quedan, sin embargo, bajo su jurisdicción.
- 2.- La segunda diferencia en relación al modelo sueco -- es que los ministros del gobierno se encuentran bajo la vigilancia del Ombudsman y que la folketing, por el contrario, se halla exenta de dicha vigilancia.
- 3.- Finalmente, por vez primera ocurre en Dinamarca que el Ombudsman intervenga en lo que podríamos denomi

nar sector paraestatal, incluyéndolo en él todos aquellos servicios que se otorgan y subsidian.

Es muy usual en Dinamarca que se rechacen quejas presentadas ante el Ombudsman por no haberse agotado previamente los recursos correspondientes ante las autoridades competentes. En ocasiones, desechadas estas quejas, el Ombudsman investiga, por propia iniciativa, a los organismos que las motivaron.

La Historia demuestra que Finlandia y Suecia poseen una historia Común. Originalmente, Finlandia formó parte del gran reino de Suecia y, con posterioridad, en el siglo - pasado (1809), pasa a formar parte de la Rusia de los zares, persistiendo siempre en su afán de libertad hasta lograr la independencia en 1917. Dos años después, en - 1919, Finlandia adopta la modalidad de un Ombudsman llamado oikeusasiamies. Las primeras disposiciones en relación con él siguen casi al pie de la letra las suecas, - las de su país hermano, no obstante que a través del tiempo van a presentarse ciertos cambios en la legislación - diferentes de los de Suecia en los tres puntos siguientes:

- 1.- En Finlandia son tres los grandes núcleos de supervisión: el poder judicial, la actividad militar y - la administración central, aún cuando a diferencia - de Suecia sólo un Ombudsman se encargue de los tres núcleos.

- 2.- La diferencia esencial estriba en el modo de elección ya que en Finlandia, a diferencia de Suecia (donde-

Noruega ha mantenido asimismo estrechas relaciones con Suecia durante el siglo pasado, ya que por la unión personal de sus reyes se convirtieron en un solo reino. De la unión de ambos países no quedó nada, por desaparecer en Noruega todas las tradiciones jurídicas suecas, incluyendo la del canciller de justicia y la del Ombudsman. Ciento cincuenta años después fue nombrado un forvarets Ombudsman, hecho que aconteció en 1952 al crear el parlamento noruego la comisión del Ombudsman, que constituida por varias personas da a conocer, tras amplias deliberaciones, el reglamento de esta institución. Son siete los miembros que componen el Ombudsman colegiado, más no fue hasta 1962 cuando la storting nombra un Ombudsman -- convirtiéndolo en una institución unitaria ejercida por un solo hombre que a partir de entonces encabeza esta nueva etapa. Los noruegos, siguiendo el modelo sueco, colocan bajo la competencia del Ombudsman la totalidad del poder ejecutivo. Excluye este modelo a los miembros del gabinete, así como a los que ejercen el poder judicial. Por el contrario, es competencia del Ombudsman la actividad del Estado como empresario y prestador de servicios públicos. Se otorga igualmente en Noruega gran importancia a la información que respecto a la investigación realizada proporciona el Ombudsman al

la elección es indirecta), lo elige el parlamento por voto directo. El desempeño del cargo dura cuatro años, siendo inamovible durante todo este período.

- 3.- En Finlandia se considera como competencia del ombudsman el control de los secretarios de Estado, por ejercer éstas funciones políticas inherentes a su gestión.

En este mismo país, durante mucho tiempo, el Ombudsman se mantuvo a la sombra del canciller de justicia, lo mismo que en Suecia, pese a que su transformación fue mucho más rápida y logró en poco tiempo una imagen propia que le permitió conquistar la confianza de la ciudadanía. Es normal en Finlandia que el Ombudsman intervenga en problemas político-administrativos y que después de tan importante labor entre de lleno en el juego político.

También aquí el Ombudsman se informa de las quejas a través de los informes periódicos y viajes de inspección o denuncias presentadas por los ciudadanos. Cada año, dentro de su informe anual al parlamento, formula propuestas para enmendar leyes incompatibles con la realidad finlandesa actual.

quejoso, pero no se le autorizan inspecciones al azar, - sino programadas. También recibe quejas del público y puede, por propia iniciativa, iniciar las investigaciones. Las limitaciones del Ombudsman se refieren a expresar u opinar en relación a los casos que se le planteen.

Nueva Zelanda fue el primer país con derecho consuetudinario que nombró un Ombudsman, conocido jurídicamente como Parliamentary Commissioner (Comisionado Parlamentario). Los neozelandeses tuvieron la idea de instituir dentro de su organización gubernamental la del Ombudsman durante la celebración de un seminario por la ONU que tuvo lugar en Ceylán, hoy Sri-Lanka. En el año de 1959, el Ombudsman danés sostuvo varias conferencias relativas a la experiencia escandinava. Tres años después, Nueva Zelanda nombra su Ombudsman, nombre de batalla que alcanza mayor impacto en la ciudadanía que el comisionado parlamentario, presente en la legislación. El gobernador general es el encargado de nombrar al comisionado parlamentario, una vez que la cámara de representantes discute y propone una terna. La duración del comisionado en su cargo está en relación directa con la vida del propio parlamento, es decir, tres años. El gobernador general puede, a petición de la Cámara, suspender o remover de su cargo al Comisionado Parlamentario. Es usual la reelección del comisionado, pues removerlo de su cargo exige siempre una causa sumamente grave. El Ombudsman sólo tiene prerrogativas para consideraciones de legalidad, quedando limitada su competencia a los actos u omisiones en que incurran los departamentos de Estado. -

El procedimiento se reduce en primera instancia a recibir quejas y elaborar un informe o recomendación en relación con los involucrados. Goza de facultad para fijar un plazo a efecto de que se le comuniquen las medidas adoptadas por la entidad denunciada y, en caso contrario, si sus recomendaciones no se adoptan, el Ombudsman planteará el problema ante el primer ministro, exponiéndolo con posterioridad ante el parlamento. Tal recurso es utilizado en aquellas ocasiones en que no se le toma en cuenta seriamente. El Ombudsman apela por lo general a la Suprema -- Corte de Justicia cuando su competencia no se halla totalmente bien definida. En Nueva Zelanda el parlamento se reserva el importante principio constitucional de la responsabilidad ministerial, por lo que la actuación del Ombudsman queda restringida a departamentos. En dicho país existe un acuerdo según el cual por cada apelación ante el comisionado se devengará una libra como cuota, a fin de evitar quejas mal intencionadas o bromas pesadas, y sobre el comisionado pesa también la obligación de presentar un informe anual al parlamento. Cuando el Ombudsman inicia cualquier clase de investigación deberá informar al órgano investigador de sus intenciones y guardar secreto absoluto respecto al informe durante su elaboración. Por último, esta obligado, asimismo, a notificar por anticipado cuando se vea en la necesidad de visitar algún organismo.

En Gran Bretaña, en el año de 1961 fue elaborado el informe Whyatt por el Comité de Justicia en relación a la posible instauración de un Ombudsman en Inglaterra, informe que constaba de dos partes. En la primera se proponía - la institución de tribunales especiales para cada una de las materias más importantes y un tribunal general para - aquellas menos utilizadas en contra de las decisiones discrecionales adoptadas por las autoridades.

En la segunda parte de ese informe se propone la creación de la oficina del Ombudsman, cuya competencia abarcaría - decisiones tendentes a permanecer fuera del alcance de - cualquier tribunal establecido, en particular tratándose de decisiones discrecionales.

La mencionada oficina ostentará el nombre de oficina del comisionado paralamentario. Por otra parte, el status -- del Ombudsman tendrá similitud con el contralor o auditor general. No podrá ser removido del cargo más que a - solicitud de la Cámara de los Lores y la de los Comunes . En un principio, recibirá tan sólo quejas a través de los

miembros del parlamento y después aunque en forma discreta, del público, notificando siempre al ministro. demanda do antes de iniciar la correspondiente investigación.

El informe propone, además , que la oficina en cuestión - tenga acceso a los archivos, incluso a la correspondencia oficial en los casos en que se investigue alguna queja.

De la misma manera se concede al Ombudsman libertad para pedir al ministro del ramo mayores facultades y facilidades. Asimismo, informará al parlamento acerca de la acti tud del ministro en caso de que éste no otorgue las facilidades necesarias para proseguir la investigación.

A modo de sugerencia señalaremos la creación de una Comisión Parlamentaria ante la que presentará sus informes - anuales o extraordinarios. No deberá mencionarse en - ellos nombres de servidores públicos ni las acciones que recomienda adoptar.

De acuerdo con los lineamientos generales del informe Whyatt, el 22 de mayo de 1967 nombró Gran Bretaña su Propio Ombudsman siguiendo el esquema de Nueva Zelanda y, ese

mismo día, el parlamento canceló las discusiones, investigaciones y recomendaciones destinadas al mejoramiento óptimo de la Administración Pública, especificadas en la -- Parliamentary Commissioner Act de 1967.

En la exposición de motivos del Acta mencionada se hace constar que sería función suya por encargo del parlamento, la de investigar las decisiones de la administración en nombre de la Corona. Al ombudsman británico se la ha adjudicado el nombre de Parliamentary Commissioner of Administración y su nombramiento corresponde a la reina, una vez propuesto por el primer ministro.

El Ombudsman, como popularmente se le dice en Inglaterra, es un abogado de los ciudadanos, encargado de vigilar actividades ejecutivas.

En los Estados Unidos se ha propuesto un organismo que ofrece semejanza con el Ombudsman tradicional cuya función en la actualidad es la de recibir y tramitar quejas en favor de la ciudadanía, y como los miembros del congreso convertirse en el abogado de los ciudadanos. Concientes de que les falta tiempo para atender a sus actividades relacionadas con el Poder Legislativo, los legisladores solucionan el problema de prestar atención a sus electores a través del nuevo funcionario.

Se presentó una propuesta concreta el año 1953, con la finalidad de crear un Consejo Administrativo en el Congreso, equivalente en la práctica a la implantación, con ciertas modificaciones, del Ombudsman tradicional.

Este consejero sería nombrado por los presidentes de las Cámaras de Representantes y Senadores, durante un periodo igual al del mandato de sus electores. No tendría acceso directo a él los ciudadanos, por lo que las quejas seguirían presentándose ante los representantes del congreso, quienes a su vez las transmitirían al nuevo funcionario - con facultades comparables, en cuanto a investigación, a

las de los Comités del Congreso. Su jurisdicción se extendería a la totalidad de las dependencias gubernamentales, con excepción del Presidente de la República, el Congreso Federal, el gobierno del Distrito de Columbia y los gobiernos estatales y locales. Terminada la investigación el Consejo Administrativo se encargaría de informar al representante del congreso de sus resultados y recomendaciones. De acuerdo con esta proposición, no adoptada hasta la fecha, se sigue trabajando.

Paralelamente se ensayan otros modelos a nivel estatal. Por ejemplo, en Hawai se instauró el Ombudsman por la Ombudsman Act del 26 de junio de 1967. La competencia de este funcionario queda reducida a la esfera del Poder Ejecutivo Estatal. Otros estados han adoptado esta modalidad - con facultades variables, bien sea a nivel estatal o municipal, pero conservando siempre la naturaleza original - del Ombudsman.

Se han hecho estudios en los Estados Unidos para proponer un modelo más revolucionario cuyo rasgo distintivo esencial es situar al Ombudsman en dependencia directa del - Presidente.

El executive - ombudsman sería distinto a los del resto - de los países en los que el Ombudsman depende del Poder - Ejecutivo.

Este nuevo concepto de la institución ha tenido gran aceptación dentro del área de influencia de los Estados Unidos, comenzándose ya a desarrollar modelos de este tipo - no sólo a nivel federal, sino también estatal y municipal.

Entre los años 1962 y 1964 suscitáronse en la Guyana Inglesa, la actual Guyana, problemas raciales muy graves. Por esta razón, en 1965 la Comisión Internacional de Juristas procedió a una investigación proponiendo una solución para terminar de una vez por todas con los problemas de tipo étnico. A petición del gobierno, la mencionada comisión presentó en la Conferencia pro Independencia junto con los delegados de la Guyana Inglesa y los de Inglaterra. La comisión propuso instituir un Ombudsman encargado de vigilar el cumplimiento de las garantías constitucionales frente a la discriminación racial. Dicha conferencia adoptó la recomendación, y el día en que se celebraba la Independencia, el 26 de mayo de 1966, fue constituida la oficina del Ombudsman. Con excepción de algunos pequeños detalles, se siguió el modelo neozelandés así como su reglamentación adicional, promulgándose el Ombudsman por el Acta del 9 de septiembre de 1969. Los resultados han sido esperanzadores, -- puesto que pasado un años de trabajo, sólo una de las 163 quejas presentadas tenía como motivación la discriminación racial.

La experiencia de la institución del Ombudsman en la Gu
yana ha sido extremo interesante, ya que se pensó que
la implantación del Ombudsman sólo podía ser factible -
en países con organizaciones gubernamentales perfectamen
te constituidas y con una ciudadanía homogénea.

En Canada no se ha instituido ningún Ombudsman a nivel federal, en cambio a nivel local se han desarrollado varias ideas a fin de implantar un Ombudsman en cada provincia, - sin que su competencia intervenga en los asuntos federa-les.

Se considera una necesidad la presencia de un represen--tante de la ciudadanía, ya que el Gobierno Federal sustentado en la mayoría parlamentaria, rara vez censura al gabinete. En el proyecto, que muestra una semejanza con el modelo neozelandés, se le denomina Ombudsman, Comisionado Parlamentario. Sin embargo, su jurisdicción es más am--plia, puesto que el Poder Judicial y el Gobernador Provincial se encuentran bajo su jurisdicción. No se exige que sus averiguaciones sean secretas, ni el pago de cuota alguna para la formulación de quejas, como tampoco se limi--ta su facultad a investigar fuerzas armadas ni organismos presupuestalmente controlados.

Sin embargo, se precisan disposiciones más enérgicas que aseguren la independencia del Ombudsman respecto del Eje--cutivo. En la actualidad existe ya un Ombudsman en dos - provincias canadienses: EN Alberta, a partir del 30 de -

mayo de 1967, y en New Brunswick, de acuerdo con la Ley del 19 de mayo de 1967. En ambas provincias se llama oficialmente la institución del Ombudsman, y en sus concepciones casi no hay diferencia. La exposición de motivos en las respectivas leyes exige nombrar como delegado de la legislatura a un comisionado para investigaciones al que se denomina Ombudsman, siguiendo casi literalmente el modelo de Nueva Zelanda.

En la provincia de Quebec hay un solo Ombudsman con el nombre de Protector del Ciudadano, pero se ha dado tan escasa difusión al cargo que hasta los propios funcionarios quebequenses ignoran su existencia. Se tiene el proyecto de proporcionar en el futuro al Ombudsman la importancia real que tiene a través de los medios de comunicación masiva de que dispone, a fin de establecer de manera sólida su relación con los ciudadanos.

Se espera que otras provincias, como Manitoba, adopten igualmente al Ombudsman y que en un futuro próximo cuenten todas en su organización gubernamental con un Ombudsman para posteriormente instituirse uno cuya competencia sea federal.

En Israel según la concepción israelí del Ombudsman, este funcionario debe ser nombrado por el Presidente de Israel a propuesta del Comité de Finanzas del Knesseth (Parlamento). Conserva su autonomía con respecto a la Administración y sólo es responsable ante la institución que lo designa. Su acción consiste en supervisar los actos de la administración central en cada entidad u organismo del Estado, así como de toda institución que maneje fondos del erario público.

Dentro del marco de control de las finanzas públicas, el Ombudsman o contralor general tiene la facultad de investigar. Sin embargo, ejerce la función de control sólo cuando se le ordena puesto que carece de funciones directas de prevención y únicamente puede comprobar actos de instituciones y nunca de las personas físicas. No tiene nada que ver su función con comprador responsabilidades personales, y en ello se diferencia de los demás modelos del Ombudsman. Tampoco posee atribuciones para atender directamente las querellas que los particulares presenten en su oficina como Contralor Estatal.

Desde que se instauró el puesto en mayo de 1949, cuantos lo han desempeñado se han ceñido estrictamente a estos lineamientos, práctica originada en la idea de que la investigación de quejas no sólo importa e incumbe a los ciudadanos, sino que sirve primordialmente para mejorar la administración. A fin de alcanzar la meta propuesta, el contralor estatal debe prestar ayuda al parlamento en este aspecto, por estar regularmente obligado a reportar sus actividades a él.

Con todo, el contralor del Estado israelí debe verse, pese a algunas similitudes con la institución del Ombudsman, como un caso especial. Su desarrollo durante los últimos años en diferentes países, ha despertado en Israel, el deseo de experimentar el cargo exhaustivamente.

En Filipinas el Comité Presidencial de Quejas y Remedios depende directamente del Presidente de la República y sólo ante él es responsable. Le corresponde también la facultad de recibir, procesar y evaluar las quejas, realizar por sí mismo averiguaciones o hacer que otras dependencias apropiadas lleven a cabo las investigaciones preliminares. Al completar la averiguación previa, se recomienda la acción que a su juicio corresponda a la queja presentada. El CPQR está obligado a mantener informado al Presidente de todo cuanto se relaciona con la ejecución de las medidas gubernamentales destinadas a mejorar el servicio público y la eficiencia del personal del gobierno, realizar estudios y hacer recomendaciones con objetos de mejorar la administración pública así como sus servicios y actividades esenciales.

Las facultades del CPQR, son las de administrar juramentos a más de recibir testimonios. El Presidente por su parte, exigió a los jefes de los departamentos la designación de un funcionario que asumiera entre sus funciones, la de permanecer a disposición del CPQR siempre que éste tenga necesidad de utilizarlo.

La institución del Ombudsman, iniciada en 1953, como resultado de una promesa electoral, tiene la finalidad de acelerar la acción respecto a las quejas recibidas en la oficina del Presidente, quejas que se atienden sin que importe su conducto, bien sea telegrama, carta, teléfono o publicadas en la prensa. Se distribuyen entre un grupo del propio CPQR que deberá evaluarlas y proponer el procedimiento a seguir. Luego se procede a separar los casos urgentes y especiales de los rutinarios para abocarse a ellos de inmediato. Los casos faltos de mérito quedan descartados, pero con la obligación de informar a los quejosos de que no se procederá a dar curso a ninguna acción posterior.

Las quejas anónimas que justifiquen su procedimiento de envío, se remiten a un equipo de investigación encargado de realizar averiguaciones o una discreta vigilancia. Si de los casos urgentes se encarga directamente el CPQR, los demás siguen los canales normales para su resolución ya que la antigua función de esta institución que se asemeja a la del Ombudsman, ha quedado reducida a una simple oficina de encuestas y auxilio al ciudadano.

En Venezuela, un comisionado del Presidente de la República se encarga de conocer y tramitar las denuncias, - quejas y reclamos que los ciudadanos formulan ante el - Ejecutivo en relación con el mal funcionamiento de los servicios públicos, la incorrecta administración de fon dos de esta índole, el tráfico de influencias y, en ge neral, cualquier irregularidad administrativa.

Cuenta con dieciséis asesores -ad honorem- vinculados a la vida nacional que cumplen con la función de interme-- diarios y ayudan a la investigación por estar especiali-- zados en este campo.

El comisionado depende directamente del Presidente de la República en lo que se refiere al control de la adminis-- tración.

Con su anuencia, el comisionado ha orientado su política en el sentido de hacer visitas a los diversos organismos gubernamentales a condición de cumplir con el requisito, de anunciarlas previamente.

En una palabra, puede decirse que la acción del comisionado reviste carácter previo o de intermediario, esto es se sitúa en el orden inmediato anterior al del contencioso administrativo o jurisdiccional. Recibida la denuncia, queja o reclamación, se dosifica en el caso de que de ello resultara un hecho que pudiera tipificarse como delito contra la causa pública, remitiéndolo a continuación al MP o a la comisión encargada de castigar el enriquecimiento ilícito de empleados o funcionarios públicos.

Existe un concepto mucho más amplio, que va más allá de toda norma escrita y da idea de cierta moralidad y eficacia en la administración, pues tiende a proteger, en términos generales, los intereses de la sociedad. Sin embargo, este interés debe concretarse al momento de enjuiciar la acción específica de la administración, acción que no se materializa como elemento perturbador directamente emanado del proceso de decisión, ya que por carecer de este poder sus efectos sólo se manifiestan en el proceso de manera indirecta.

En cuanto a la acción de control del CPQR, queda circunscrita a dos puntos: conocer e informar. El conocimiento puede efectuarse por propia iniciativa, bien sea a raíz de una denuncia, queja o querrela formuladas por algún ciudadano que se encuentre dentro o fuera de la propia administración y este conocimiento va acompañado, en la segunda fase complementaria de la investigación, por el de la irregularidad administrativa que se conoce o denuncia.

C A P I T U L O V .

CAPITULO V.

LAS RAZONES PARA SU INSTITUCION.

La principal razón de que una Institución sea breve, es que al surgir a la vida administrativa no existe una experiencia previa en la cual se puedan basar detalles, - más sin embargo, la intención de la Institución del Ombudsman, es considerar su función en nuestro sistema -- actual de gobierno, y en razón de la evolución que el - mundo ha sufrido a partir de la segunda década de este siglo, los viejos conceptos de la política liberal del Estado Moderno, han experimentado una transformación radical.

El Gobierno se ha hecho Paternalista, pues no sólo asume funciones de guardián del orden y verdugo sino que - proporciona importantes servicios sociales convirtiendo se, incluso en Empresario importante para la moderna vida Económica. El Gobierno, ha sido obligado a interve- nir en la economía, hecho prácticamente inconcebible al iniciarse el presente siglo. Y debido a sus nuevas - atribuciones, el gobierno se ha visto en la necesidad - de emplear cada vez mayor número de empleados, para po

der cumplir con sus nuevas funciones provocando todo -- ello el incremento, la consolidación de un nuevo grupo social al que se le conoce con el nombre de Burocracia.

Max Weber, define a la burocracia como una forma de organizar la Administración Pública, para que se cumplan las multiples funciones del Estado Social como podrían ser: Concretar, Racionalizar y Tecnificar a través del anonimato.

La Burocracia tradicional ha crecido tanto a tal grado de que los sociólogos o algunos de ellos no dudan en -- considerarla en si misma, como un ente o factor de poder en el seno de una compleja estructura político-administrativa.

Se ha de admitir que dentro de la burocracia se han ido perfilando y desarrollando, intereses de tipo social, - político y económico, dando lugar a un desmesurado desarrollo de dos virus que invaden en casi la totalidad de las insituciones públicas a saber la corrupción y la ineficacia.

Desde la Conquista y la Institución del gobierno vi-- rreinal Español en nuestro territorio y empleandose es-

ta tesis de la dominación española como disculpa de todos nuestros males presentes, sin embargo, en este caso no deja de ser cierta. "Utilizar los puestos para lograr el enriquecimiento personal". Fue en México, por aquel tiempo, una de las normas del comportamiento de la élite, al punto de que una guía para aspirantes escrita en 1777, detalla las ganancias que se suponía podía aportar el desempeño de los puestos coloniales. -- Puestos objetos de una compraventa y que algunos grandes empresarios adquirieran sólo para especular, ofreciendo otros empleos en pago.

Bajo el dominio Español, La Corona era defraudada desde el funcionario más alto como por el más bajo y las formas de corrupción desafían cualquier límite inimaginable. Con la Independencia tales modalidades se conservaron, cambiando únicamente sus beneficiarios.

El cáncer ha seguido proliferando hasta nuestros tiempos, y cada día con más intensidad por ser la actividad del gobierno cada vez mayor, a tal grado de que en boca del pueblo es frecuente la frase que dice; "Vivir fuera del presupuesto, es vivir en el error".

Sin embargo, se tiene la convicción de que muchas de las acciones presidenciales, sin duda bien intencionadas,

son tan sólo parte de planes a mediano o largo plazo, - puesto que la anquilosada maquinaria burocrática los detien y diversifica, cuando no los esfuma al punto de que no se sabe más de tales planes o proyectos.

La ineficacia se ha tornado como otro de los problemas - de actividad gubernamental. A diario se acusa al gobier no de ineficaz, no sólo en relación a sus actividades - tradicionales como las de proporcionar educación, salu-
bridad y servicios públicos por mencionar algunas actividades acérrimamente criticadas, aún cuando no tanto como su actividad de empresario fuente de la que los críticos de la administración extraén todo tipo de argumentos en desprestigio del gobierno.

El titular del Poder Ejecutivo, necesita ojos y oídos - que le informen verazmente de lo que en realidad sucede, de lo que el pueblo sufre y no únicamente de lo que recibibe a través de los conductos oficiales que, muchas veces son verdades a medias, mentiras en perjuicio del propio pueblo, ya que esencial y originalmente es él quien por su voluntad delega la Soberanía Nacional en el Presidente de la República única esperanza de cambio que día a - día se desvanece en tanto crecen las tensiones al punto

de que podrían llegar a explotar en una revolución, legítimo derecho popular frente al mal gobierno y constitucionalmente previsto, puesto que el pueblo conserva en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, según expresa el artículo 39 Constitucional, realidad latente en nuestra Sociedad y que es menester prever y remediar.

El principal punto al que debe abocarse la Administración Pública a partir de esta circunstancia, es el de recobrar la confianza perdida en sus instituciones, debido a que en la mente del pueblo se halla profundamente arraigado que lo importante es defender sus derechos en contra del gobierno sin tener en cuenta de que de cierta manera el gobierno es el pueblo mismo.

Cabe hacer notar que una de las más difíciles funciones gubernamentales, es el control de la Administración Pública.

Esto se denota en algunos viejos sistemas practicados pudiéndose considerar de alguna forma como insuficientes o anacrónicos, en tanto que algunos otros son de acceso complicado para el pueblo, resultan costosos por ser accesibles a algunas personas o a especialistas en derecho.

Esta situación provoca un aislamiento entre gobernantes y gobernados, lo cual nos lleva a proponer la creación de un órgano u organismo que de alguna manera sea capaz de resolver los problemas planteados. Adoptando con sus pertinentes modificaciones la Institución de Derecho escandinavo llamado OMBUDSMAN y adecuandola a nuestro sistema de derecho positivo. A nuestro juicio, son elementos esenciales para que su funcionamiento sea óptimo: - Por una parte, restablecer la confianza en las Instituciones Públicas, y por otra, proporcionar un fácil acceso de todos los ciudadanos a dicho órgano u organismo.

Como ejemplo podríamos tomar un párrafo de la exposición de motivos de la Ley Noruega del Ombudsman que a la letra traducido dice; "A largo Plazo puede el sistema del Ombudsman, restituir a los ciudadanos su confianza en la Administración y hacer que se fortalezca y crezca en -- ellos un sentimiento de seguridad en cuanto a su relación con la propia Administración Pública.

En todos los sistemas de Ombudsman, se manifiesta como principal preocupación, la protección del individuo en contra de los abusos de la Administración Pública.

Gran número de doctrinas de derecho administrativo sugieren que el sistema Ombudsman disponga de las siguientes atribuciones, por mencionar algunas:

- 1.- Llevar a cabo funciones de supervisión y control sobre la Administración Pública.
- 2.- Ejercer investigaciones por iniciativa propia.
- 3.- Olvidar todo tipo de formalidades superfluas.
- 4.- Procurar que llegue la información a la ciudadanía, amparándose en las leyes que garantizan el derecho a la información.

Todas estas características o atribuciones conducen a un mejor funcionamiento de las Instituciones Públicas, y la posibilidad de ganar la confianza del pueblo, con el objeto de lograr el desarrollo integral y armónico de nuestra sociedad.

MODELO DE PROYECTO PARA SU INSTITUCION.

Las dificultades de la creación de un Ombudsman a nivel nacional, se centran alrededor de las consideraciones del tamaño, de la estructura y el poder, que se le atribuya a dicha institución.

Al contemplar la adaptación de la Institución a un área de gobierno tan grande y diversa como lo es México, se hace dolorosamente obvio que un hombre y un pequeño equipo de ayudantes (uno de los aspectos más atrayentes y admirables del sistema Ombudsman), no podría esperar dar abasto al volúmen indudablemente grande y a la naturaleza diversa de las quejas que llegarían a la institución una vez que el pueblo entendiera debidamente su función.

Siendo así la necesidad de su institución una solución viable a la masa de problemas administrativos que en la actualidad existen debiendose lograr dos cosas por lo menos, - en primer término, deberá proporcionar protección al ciudadano individualmente contra los abusos de la administración pública. En segundo, deberá proporcionarse mediante una institución capaz de exigir ciertas normas de conducta y quizá aún sugerir la reorganización de las múltiples oficinas y dependencias gubernamentales, y la de delineación de responsabilidades entre ellas.

El modelo estructurado que se presenta, podría ser la versión mexicana de la Institución del Ombudsman ya que viendo las condiciones político - sociales, económicas y jurídicas que concurren a nuestro país, determinan que ubique-mos al Ombudsman dentro de la esfera del Poder Ejecutivo - Federal.

Dentro del sistema federal mexicano los treinta y un estados y el Distrito Federal, comprenden una amplia variedad de procesos de gobierno en marcos constitucionales similares. Igualmente encontramos diferencias en cuanto a su población, geografía, economía y tradiciones políticas de - cierta manera, producen resultados diferentes a partir de estructuras comparables.

Aunque conviene reconocer tal heterogeneidad, hay fundamentos comunes suficientes por generalizar acerca del contexto gubernamental en este nivel, para la Institución de Ombudsman.

Sin embargo, de alguna manera seguiremos el modelo propuesto para los Estados Unidos de Norteamérica, a nivel federal: El del Executive Ombudsman, pero sin olvidarnos de - Venezuela, que por sus antecedentes históricos y constitu-cionales, está más próximo, a nuestras tradiciones jurídicas mexicanas.

Alejandonos de los llamados modelos clásicos, operando así un ligero cambio que resulta de gran trascendencia. El Om budsman ya no es parlamentario o legislativo, sino adminis trativo. Es decir, nombrado por el Poder Ejecutivo (Pre sidente), el cual aprovecha la posibilidad de tener un - representante personal, responsable tan sólo ante él, en cargado de vigilar la forma en que se desempeñan los Secre tarios de Estado o la Administración Pública en general pa ra poder corregir sus irregularidades o injusticias, ya - que conserva el funcionario así designado su independencia respecto de cualquier otro órgano de Administración.

Unas de las principales características del sistema polí tico mexicano, consiste en que el Presidente de la Repú blica es quien toma en sus manos las decisiones que in flu iran directamente en nuestra vida institucional. Por ende la razón de mantener la facultad y el poder de desig nación casi absoluto en él. Haciendo que nuestro sistema sea clasificado como Presidencialista, con esto se dice - que existe defacto, alguna preminencia del poder ejecuti vo, con relación a los otros dos poderes institucionales, en realidad lo que sucede es que el Ejecutivo trabaja pa ra el momento actual, trazando directrices y tomando desi ciones sobre la marcha, en tanto que el Legislativo tiene puestos los ojos en el futuro y el judicial funciona res

trospectivamente.

De donde se deduce que la actividad de la Administración-Pública es continua y que por ello se tiene en cierta medida mayor responsabilidad ante la sociedad por lo que la carga más pesada de la administración pública y del gobierno recae sobre el Presidente de la República.

Un sólo hombre soporta todas las cargas y responsabilidades históricas y morales que implican el gobierno de un Estado, por lo que, "tiene la necesidad de que ojos imparciales, dependientes directamente de él, inspeccionen, vigilen y reciban las quejas del pueblo".

Por lo que se sugiere ubicar a la institución del Ombudsman dentro de la estructura de poder de donde emanan las disposiciones nacionales, es decir, próximo al Supremo Poder Ejecutivo de la Unión. Pues muy variados han sido los sistemas de control de la gestión pública ensayados en México, sin embargo, consideramos que todos ellos se alejaron de nuestra realidad social y buscaron adaptar modelos extranjeros incompatibles con la idiosincracia, de nuestro pueblo.

Para que el Ombudsman (como figura de sistema de control de la gestión pública) cumpla con el cometido que se le -

asigna, y una vez definido el sistema en que habrá de desarrollarse, debemos encontrar el lugar más adecuado dentro de la estructura administrativa, a fin de hacer posible el ejercicio de su función investigadora y de control.

Un sistema de control de la administración pública que verdaderamente permita y motive la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal y que reafirme la confianza, el respeto y la credibilidad en las instituciones públicas, definitivamente debe ubicarse cerca del Presidente de la República, pero no en la Presidencia misma (resinto oficial) pues ello cuartaría su autonomía, imprescindible para la ejecución, de sus obligaciones fortaleciéndose su autonomía en los términos de la creación de una Ley Orgánica, permaneciendo bajo el poder jerárquico del Presidente, pero con suficiente independencia para poder actuar con eficacia, pero a la vez una inmediata dependencia respecto al Presidente para hacer sus ojos y oídos, proporcionando la institución, la fuerza moral suficiente para dimanar y allegar la información necesaria para las investigaciones y controles de la administración pública.

El Ombudsman administrativo nombrado por el Presidente de la República, con el nivel jerárquico suficiente para po

der cumplir con sus funciones de control, investigación e información, se asemeja a la llamada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pero es preciso reconocer como preocupación constante del presente gobierno, la de procurar un acercamiento entre gobernantes y gobernados, pero es también menester que esta comunicación sea ágil y expedita, con la finalidad de que la administración pública conozca más de cerca los problemas a que se enfrentan los ciudadanos y los resuelva, hecho que convirtiera al Ombudsman en el catalizador que facilitaría aún mejor y más estrecho entendimiento entre el pueblo y el gobierno, por lo que podemos ver que la nueva administración (Salinas de Gortari) en cuanto a su filosofía no es contraria de modo alguno a la adopción del Ombudsman y se cumpliría cabalmente con todos o cada uno de sus objetivos.

En la actualidad creemos que el Ombudsman proporcionaría una coherencia integral a los esfuerzos del Gobierno de la República, el velar por el ciudadano, ante los actos arbitrarios de la Administración Pública.

La acción de esta institución tendería a estimular tanto la eficiencia como la moralidad en las funciones de la Administración Pública, con lo que el ciudadano se sentiría

estimulado para denunciar todo tipo de irregularidades sin temor a represalias, ni ser objeto de injustificadas molestias.

En consecuencia a toda la exposición del presente trabajo, formularemos de alguna manera un Modelo de Proyecto para la Institución del Ombudsman en nuestro actual sistema de gobierno y adaptando con sus pertinentes modificaciones, y adecuandola a nuestros sistemas de derecho positivo, político y social.

El presente Modelo de Proyecto tratara de establecer: El nombramiento, Los requisitos, funciones y obligaciones de la Institución del Ombudsman.

1. DEL NOMBRAMIENTO.

- a) El Ombudsman sera nombrado por el Presidente de la República, y ratificada su designación por la Cámara de Diputados.
- b) La duración en su encargo será de 6 años.
- c) Para que pueda ser removido de su encargo, se requerira que el propio Presidente de la República adopte tal decisión.
- d) El cargo de Ombudsman solo sera renunciable, por causa grave calificada por el Presidente de la República, ante el que se presentara la renuncia.
- e) La remuneración o sueldo que perciba el Ombudsman, sera en cantidad igual a la de un Secretario de Estado.

II. DE LOS REQUISITOS:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, e hijos de padres mexicanos por nacimiento.
- b) Ser un ciudadano de preferencia con reconocida solvencia económica, de gran prestigio intelectual y de reconocida providad.
- c) Tener 30 años y no más de 60 al momento de su designación.
- d) Haber residido en el país durante 1 año anterior a su designación.
- e) No estar en servicio activo en el Ejecutivo Federal, - Poder Legislativo o Judicial, a menos que se separe definitivamente de sus funciones, noventa días antes de su designación.
- f) No estar en servicio activo en caso de pertenecer al ejército, a menos que se separe definitivamente de sus funciones,
- g) No pertenecer al Estado Eclésiastico, ni ser ministro de algún culto.

- h) Gozar de buena conducta y reputación como ciudadano y como mexicano, y no haber sido condenado por delito - que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena adjudicada.
- i) El Ombudsman no podrá en ningún caso aceptar o desempeñar algún cargo de confianza privado, de la federación o cualquier otra ocupación remunerada o lucrativa que no sea la de su encargo, salvo si se trata únicamente de docencia.

III. DE LAS FUNCIONES:

De acuerdo al modelo de proyecto, sustentado el presente trabajo, las funciones primordiales del Ombudsman serían las siguientes:

- a) Conocer los asuntos a través de las denuncias presentadas por la ciudadanía (Particulares).
- b) Investigar las denuncias y dictaminar las mismas.

- c) Controlar e investigar de mutuo propio los asuntos que juzgue importantes o convenientes para la mejor realización de los programas gubernamentales.
- d) Investigar, por órdenes que emanan del Presidente de la República, aquellos asuntos que estimen necesarios o urgentes.
- e) Evaluar y recomendar al Presidente de la República las acciones que deban adoptarse respecto de las denuncias e investigaciones llevadas a cabo por sí mismo.
- f) Anular los actos administrativos claramente arbitrarios.
- g) Practicar visitas de inspección a cualquiera de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- h) Auxiliarse o coordinarse con algún órgano (s) u Autoridad (es), cuando algunas acciones así lo ameriten.

IV. DE LAS OBLIGACIONES:

- a) Practicadas las investigaciones el Ombudsman tendrá la obligación de guardarlas en secreto.

- b) Las acciones emprendidas por el Ombudsman tendrán el carácter de estrictamente confidenciales.
- c) El Ombudsman contará entre otras de sus obligaciones - con la de presentar anualmente al Presidente de la República un informe de labores, el cual coincida con - los de cada uno de los sectores, para la elaboración - del informe de gobierno (Presidencial).
- d) Hacer o formular las recomendaciones que sirvan para - modificar, en su caso las leyes o reglamentos que la - experiencia anual sugiera, y adoptarlas a la realidad de la vida social de nuestro país. *

Cabe señalar así que el Ombudsman no deberá investigar - todas las quejas y reclamaciones que se le presenten, en la razón de que muchas de ellas se repeticionan y algunas - otras carecerán de fundamento para proceder a las investigaciones. Sin embargo, todas estas denuncias constituyen

* Estas recomendaciones serán presentadas al Presidente de la República; el cual tomará o desechará las convenientes para darle el cause legal correspondiente.

en su conjunto una especie de termómetro tanto para la institución de Ombudsman como para la Administración Pública Federal, detectando así las carencias y conflictos, pudiendo prevenir que en lo futuro se produzcan crisis o problemas mayores.

Recalcando que las investigaciones que el Ombudsman practique tendrán el carácter de estrictamente confidenciales ya que no se pretende enfrentar o carear a los denunciantes en contra del denunciado, con la finalidad de evitar el escándalo público, estableciendo, que la acción o acciones del Ombudsman serán propiamente un requisito de procedibilidad.

Todas aquellas denuncias que el Señor Presidente juzgue pertinentes, emprenderán acción de responsabilidad en contra de algún o algunos servidores públicos, y no solo lo que podríamos denominar una llamada de atención. Para tal efecto, el Ombudsman facilitará a la autoridad competente toda la documentación recabada de que disponga para instrumentar la acción respectiva de acuerdo con la responsabilidad del servidor público.

El Ombudsman también podrá proceder por la vía de queja y no propiamente por la acción procesal formal-, teniendo

también la facultad para actuar de oficio, en virtud de su labor de inspección y vigilancia que en todas las instituciones del Ombudsman se establecen. Además desde el momento en que el Ombudsman no tiene facultades ejecutivas en relación a las conclusiones o resultados a que llega, cuando su denuncia o su señalamiento resulta procedente y con fundamentación, se obliga a los órganos o autoridades del Estado, o a las partes lesionadas a ejercitar una acción concreta en contra del servidor (es) responsable (s) vertiéndose así en la imposición de una sanción, pudiendo ser, penal, civil o administrativa. (Tomando en cuenta como base la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Otro punto importante para la Institución de Ombudsman es que para que exista un óptimo desempeño en su encargo, cuenta con un grupo de *coordinadores vinculados en las actividades del gobierno federal ubicandolos a estos en los distintos sectores de la Administración Pública Federal a fin de cubrir cada uno de sus campos, previniéndose que con el tiempo el número de estos coordinadores se incrementen en la necesidad de que la organización adminis-

* Estos coordinadores serán designados por el Ombudsman con la aprobación del Presidente de la República, debiendo ser ciudadanos mexicanos con reconocido prestigio moral e intelectual.

trativa lo vaya exigiendo, aportando un papel sumamente importante en las visitas ordenadas por el Ombudsman a los distintos órganos u organismos de la Administración, dando así una mejor solución a los problemas y haciendo difícil el engaño o el ocultamiento de la información cuando se trate de estudios e informes a realizar con posterioridad. Estas visitas aportarán una visión realista, de la situación nacional, permitiendo al Ombudsman recavar de viva voz (coordinadores) y propia vista de los aciertos e irregularidades de los sectores de la Administración Pública.

La acción de Ombudsman no solo se apoya en cumplir con su papel de controlar los abusos de la Administración Pública y en la legalidad de las acciones administrativas, que puedan sucitarse sino por el contrario, su acción tendrá un concepto mucho más amplio por traspasar toda norma vigente, es decir, al propósito de moralidad y eficiencia, de la Administración Pública Federal, que en última instancia lo convierten en un verdadero protector de los intereses individuales y generales de la sociedad.

Con toda esta exposición del presente trabajo hemos expuesto a grandes rasgos la institución del Ombudsman que

creemos es compatible con nuestro derecho mexicano, aportando algunos lineamientos y funciones, para la ley que lo pueda crear, la cual deberá profundizar aún más en los aspectos políticos y jurídicos, al momento de su posible creación, es menester también decir que se utilizo en este trabajo el nombre de OMBUDSMAN, pero esto no implica que deba ser necesario la asignación de dicho nombre a una institución.

C O N C L U S I O N E S .

C O N C L U S I O N E S

- 1) Los antecedentes demuestran, la necesidad de crear un medio de control que logre frenar la corrupción y mejorar la eficiencia de la Administración Pública.
- 2) El Ombudsman puede cumplir con la meta de incorporar al pueblo como participante y como encargado de vigilar las acciones de gobierno.
- 3) La adopción de la Institución del Ombudsman por nuestro derecho, no es contraria a las leyes vigentes de nuestro país, razón por la que es posible su instrumentación en un futuro próximo.
- 4) La Institución del Ombudsman, sería de fácil acceso para todos los ciudadanos, en razón de la sencillez de sus trámites, para denunciar las irregularidades de los servidores públicos.
- 5) El Ombudsman será tan sólo una parte de la reforma necesaria en el campo administrativo, para complementar la labor de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- 6) El desarrollo de un país se mide por la fuerza de sus instituciones y no sólo por el incremento de su producto, por esta razón creemos que la instauración del Ombudsman, sería de gran utilidad para el crecimiento económico y social de nuestro país, alcanzando así una mayor madurez política.

- 7) Pero si bien no se deberá considerar a la Institución del Ombudsman como panacea destinada a dar solución a nuestros problemas ancestrales, pero sí, alcanzando metas y realidades cada vez mayores, no sólo en la estructura y distribución del poder, sino también en el ejercicio y destino que es un imperativo imposter-gable que habrá de requerir los mejores esfuerzos , para su consecución.

México debe seguir caminando en procuración de una mayor eficacia y democracia, constituyendo una y otra imperativos de nuestra historia y exigencias permanentes de nuestra evolución política, social y económica.

B I B L I O G R A F I A .

B I B L I O G R A F I A

ACOSTA ROMERO, MIGUEL, GONGORA PIMENTEL GENARO DAVID: - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - (Legislación Jurisprudencia - Doctrina -) Editorial - Porrúa 1989.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO: La Reforma Administrativa en México; (México Ediciones del INAP. 1975) 2a. Edición.

CASTRO, JUVENTINO V: El Ombudsman y el Sistema Constitucional Mexicano. (México; Editorial del Colegio de México, 1981.

CERTO, SAMUEL C: Administración Moderna, Editorial Interamericana S. A. de C. V. segunda Edición, México, - 1986.

COSIO VILLEGAS, DANIEL: Historia General de México; Antropología (3a. Edición. México; Editorial del Colegio de México, 1981.

DALTON RODRIGUEZ, LUIS: Algunas Reformas en el Sistema Político, Investigación Jurídica UNAM Primera Edición - 1981

DONAL C. ROWAT: El Ombudsman el Defensor del Ciudadano; Editorial Fondo de Cultura Económica Primera reimpresión 1986.

ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO: Apuntes para la Historia del Derecho en México; Editorial Polis, 1938.

FAYA VIESCA, JACINTO: Administración Pública Federal, -
Editorial Porrúa S. A. Primera Edición. México, 1983.

FRAGA, GABINO: Derecho Administrativo. (22a. Edición) -
México: Editorial Porrúa, 1978.

GONZALEZ URIBE, HECTOR: Teoría Política, (3a. Edición)-
Editorial Porrúa, 1980.

LOPEZ ROSADO, DIEGO: La Burocracia en México; Secretaria--
ría de Comercio, México, 1980.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: Derecho Precolonial; Editorial
Porrúa, 1985.

MILLS, C WRIGHT: La Elite del Poder, (México; Fondo de
Cultura Económica, 1978.

MORENO, DANIEL: Diccionario de Política; Editorial Po
rrúa, 1980.

ORTIZ G. LOURDES Y VARIOS: Glosario de Términos Adminis-
trativos. Editorial de la Universidad del Valle de Méxi-
co, Primera Edición, México 1977.

PEPIT, EUGENE: Tratado Elemental de Derecho Romano, Edi-
ción Madrid; Editorial Saturnino Calleja, 1926.

PEREZ DE LEON, ENRIQUE: Notas de Derecho Constitucional-
y Administrativo. Editorial Porrúa. 1987.

RIOS ELIZONDO, ROBERTO: El Acto de Gobierno EL Poder y -
el Derecho Administrativo, Editorial Porrúa 1975.

TENA RAMIREZ, FELIPE: Leyes Fundamentales de México; --
(1808 - 1985) Editorial Porrúa 1985.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: -
(Con Reformas y adiciones) Editorial Andrade, Tercera
Edición México 1978.

Código Civil: Para el Distrito Federal; Editorial Porrúa,
México 1989.

Código Civil: Para el D. F. en Materia de Fuero Común, -
y para toda la República en Materia de Fuero Federal, -
Editorial Alco, México 1989.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Edito-
rial Porrúa México 1989.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públi-
cos, Editorial Porrúa México 1989.

Ley de Planeación, Editorial Porrúa México 1989.

Manual General de Organización de la Secretaría de la Con-
traloría General de la Federación, 1986.

Publicaciones de la Dirección General de Comunicación So-
cial de la Presidencia de la República y Publicaciones de
la Dirección General de Comunicación Social de la Secreta-
ría de la Contraloría General de la Federación.

- Del Postulado al Compromiso de Gobierno
- En la Crisis, Alianza con la Mayoría

- No se debe Sacrificar Honestidad por Eficiencia
- En el Servicio Público Austeridad y Probidad Republicana
- Esencia y Valores del Servidor Público
- En México, ni Autoritarismo ni Marginación
- El Gobierno Apegado al Supremo Mandato de la Ley
- Solidaridad ante la Adversidad
- Rectoría del Estado y la Empresa Pública
- Al Reorganizar el Esfuerzo Ratificamos el Rumbo
- Renovación Moral, Ejemplo y Pauta.