

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

"LAS CONTRALORIAS INTERNAS EN LAS  
DEPENDENCIAS PUBLICAS"



TESIS QUE PRESENTA: MIRIAM TOLEDO FONSECA

PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR DE TESIS: DR. LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIERREZ

- SEMINARIO DE TESIS EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
Y FINANCIERO -

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

NUMERO DE CUENTA: 7938491-3

GENERACION: 1982 - 1985



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.

A MI PADRE: MAYOR MANUEL TOLEDO LOPEZ (+)  
QUIEN VIVE EN MI CORAZON, PORQUE CON SU  
DEDICACION, AMOR Y COMPRENSION, ME ENSEÑO  
QUE PARA OBTENER LOS BENEFICIOS DE LA VIDA  
HAY QUE LUCHAR INCANSABLEMENTE.

AMIMADRE: CRUZ FONSECA POR SU AMOR  
Y COMPRENSION.

AMIESPOSO: CARLOS MORENO  
MOJARRO, POR COMPARTIR MI  
VIDA LLENANDOLA DE FE Y  
ESPERANZA.

A MIS HERMANOS: MANUEL, DAVID Y ALEJANDRO,  
POR SU APOYO Y FE EN MI.

AL C.P. ROBERTO ALVAREZ ARGUELLES,  
AMIGO EJEMPLAR, DE QUIEN APRENDI QUE  
EN LA VIDA TODO SE LOGRA CON ESFUERZO  
Y DEDICACION. GRACIAS POR CREER EN MI.

AL LIC. MANUEL GONZALEZ MACIAS,  
PORQUE CON SU EJEMPLO,  
CONSEJOS Y APOYO, ME HA  
IMPULSADO A LUCHAR POR MI  
SUPERACION PROFESIONAL.

A LA FACULTAD DE DERECHO

A MI PATRIA MEXICO.

# LAS CONTRALORIAS INTERNAS EN LAS DEPENDENCIAS PUBLICAS

## INDICE

INTRODUCCION

PAG.

I. EL CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	
A) MARCO JURIDICO .....	1
B) EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA.....	8
C) TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS .....	23
- POLITICA	
- PENAL	
- CIVIL	
- ADMINISTRATIVA	
D) LA FUNCION PUBLICA .....	29
- REGIMEN JURIDICO	
- CARRERA ADMINISTRATIVA	
- SITUACION JURIDICA DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS	
- CONDICIONES DE RESPONSABILIDAD	
II. LOS ORGANOS DE CONTROL, SUS POLITICAS Y ATRIBUCIONES	
A) SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION .....	46
- OBJETIVOS	
- FUNCIONES	
- FACULTADES	
- RELACIONES CON OTRAS DEPENDENCIAS	
- ESTRUCTURA ORGANICA Y MARCO LEGAL	
- DIFERENCIAS CON LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA	

<b>B) ORGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES .....</b>	<b>56</b>
- NORMAS QUE REGULAN SU FUNCIONAMIENTO	
- INSTRUMENTACION DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL	
- JERARQUIA DE LAS FUNCIONES DE CONTROL	
- CONCEPTO MODERNO DE CONTROL	
- CONDUCCION Y CONTROL PARAESTATAL	
- ACUERDOS DE EMPRESA PUBLICA	
<b>III. FISCALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA</b>	
<b>A) EVOLUCION HISTORICA .....</b>	<b>69</b>
<b>B) AUDITORIA GUBERNAMENTAL .....</b>	<b>70</b>
- OBJETIVOS	
- TIPOS DE AUDITORIA	
- EL SUJETO A REVISION	
- QUIENES LA REALIZAN	
- CARACTERISTICAS	
- NORMAS	
- TECNICAS Y PROCEDIMIENTOS	
- INFORME DE AUDITORIA	
- TRASCENDENCIA DE LA AUDITORIA	
<b>C) VISITAS DOMICILIARIAS .....</b>	<b>78</b>
<b>IV. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA</b>	
<b>A) RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD .....</b>	<b>82</b>
<b>B) SUJETOS Y CAUSAS DE RESPONSABILIDAD .....</b>	<b>84</b>
<b>C) AUTORIDADES COMPETENTES PARA SU APLICACION .....</b>	<b>93</b>
<b>D) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>96</b>

E) PROCEDIMIENTO DE DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES .....	97
- RECEPCION O ADMISION DE QUEJA Y DENUNCIA	
- RATIFICACION DE LA QUEJA O DENUNCIA	
F) SUSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, POR INCUMPLIMIENTOS A OBLIGACIONES .....	104
G) RESOLUCIONES EMITIDAS POR LAS AUTORIDADES APLICADORAS .....	107
- APERCIBIMIENTO	
- AMONESTACION	
- SUSPENSION	
- DESTITUCION	
- SANCION ECONOMICA	
- INHABILITACION	
- NO SANCIONADORA	
H) MEDIOS DE IMPUGNACION .....	123
V. LOGROS DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL	
A) COMBATE A LA CORRUPCION .....	133
- EXPERIENCIA LATINOAMERICANA	
- LA EXCESIVA BUROCRATIZACION	
- DEFICIENCIAS EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA	
- CARACTERISTICAS QUE DEBEN REUNIR LOS GOBIERNOS Y LAS SOCIEDADES	
B) OPERATIVIDAD DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS .....	144
C) IMPORTANCIA DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES .....	145
D) APORTACIONES DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS .....	147
E) DELEGACION DE FUNCIONES PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL ADMINISTRATIVO .....	148
CONCLUSIONES .....	150
BIBLIOGRAFIA .....	153

## INTRODUCCION

Al concebirse el programa de Renovación Moral de la Sociedad, como parte sustantiva del plan de Gobierno de 1982 - 1988, considerando éste como un programa que debe alcanzar a la sociedad toda, se penso en los instrumentos para hacerlo realidad y el como garantizar que las normas, los presupuestos y demás instrumentos para manejar los recursos de la Nación se ejecutaran con honestidad, eficacia y eficiencia.

Afortunadamente se contaba con un trecho andado, ya que se poseía con una infraestructura básica, en aspectos tales como la Sectorización de funciones, el Presupuesto Pragmático, los Organos de Auditoría Interna, las Auditorías Externas del Sector Paraestatal, el Fortalecimiento Jurídico y Operativo de la Contaduría Mayor de Hacienda, sin embargo, dichos instrumentos en la práctica no funcionaban, por lo que se dió una jerarquía adecuada a los Organos de Control.

En realidad fueron pocos los instrumentos novedosos introducidos, es decir, a las Contralorías Internas se les otorgó una jerarquía y sobre todo apoyo político, materializándose con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, una Ley de Responsabilidades actualizada que introduce un código de conducta explícito para los Servidores Públicos y que otorga amplias facultades para sancionar a las Contralorías Sectoriales, así como modificaciones al Código Penal de la Federación que tipifica figuras delictivas que permiten combatir el conflicto de intereses, el tráfico de influencias y demás delitos que por falta de definición penal eran meras infracciones administrativas.



Los instrumentos de control del Gobierno Federal se conceptualizaron como: aseguramiento de que se cumpla con la normatividad; garantizar la disciplina y honestidad presupuestales; promover la elevación de los medios de control; desalentar el despilfarro; promover la austeridad y productividad y hacer seguimiento a los programas y planes prioritarios, propósitos que se vieron apoyados con la clara y oportuna normatividad sobre Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestal emitida por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, actualmente Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que cortó de tajo con las amplias facultades discrecionales para el uso de fondos públicos, que generalmente se traducían en anaquía, despilfarro y eventualmente malversación.

En consecuencia con el presente estudio se pretende dar a conocer que el control es un cúmulo de manuales y normas; es una mística de conductas, conciencia y comportamiento que implica esencialmente autocontrol y que se va creando en las sociedades poco a poco. Por lo tanto, se debe fundamentalmente en el ejercicio del control diferenciar entre error e irregularidad, ya que se acepta equivocarse dentro del rango razonable, no siendo permitido actuar de mala fé.

Por lo tanto, las Contralorías deben promover en los Servidores Públicos una conducta fundada en vocación de servicio, evitando con ello la crítica negativa e interesada que pide la desaparición de los controles y por ende de los Organos de

Control Interno, toda vez que actualmente ha disminuido el ámbito de impunidad que hacía de los fondos públicos y de las facultades para gobernar Botín Personal. No olvidemos que en nuestro país ya existió una Contraloría General de la Nación que desapareció según se dice: porque estorbaba a la corrupción, por lo que con éste trabajo se pretende resaltar la importancia de la labor que desarrollan las Contralorías de las Dependencias y Entidades Públicas.

## **CAPITULO I**

### **EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

## **I. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

### **A) MARCO JURIDICO**

Para el desarrollo de los servicios a cargo del Estado fué necesario la planeación del Control Administrativo Federal, en la cual se determinaron sus actividades y funciones, las que basadas en una adecuada programación resultaron efectivas; lo que se llamó "Desarrollo Administrativo". (1)

En 1983 el Ejecutivo Federal presentó su iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estipulando en el Artículo 32 Bis funciones específicas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a efecto de fortalecer los Sistemas de Control y Vigilancia de la Administración Pública y para cumplir con el propósito de que el Gobierno de la República constituyera un padrón de conducta; hecho que se dió el 1º de enero de 1983.

El objeto de dicho órgano del Estado Mexicano "radica en la sistematización y en el fortalecimiento de las facultades de control de la Administración Pública" (2), entendiéndose la sistematización de la función de control como un elemento integrante del desarrollo administrativo de las Dependencias y Entidades y conforman la Administración Pública del Estado.

La creación de dicha Secretaría permitió globalizar el control, el cual se encontraba disperso en diversas Dependencias del propio Ejecutivo Federal, dejándoles el control y supervisión de las propias áreas que manejaban recursos económicos. Ahora le corresponde a la Secretaría de la Contraloría asegurar el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, con la perspectiva de legalidad, exactitud y oportunidad.

(1) Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública, "El Sistema Nacional de Control y Evaluación". Pág. 29

(2) Obra citada Pág. 30.

A efecto de que se dé un correcto desarrollo administrativo, es conveniente que dentro de su planeación se ejerza un marco jurídico actualizado y modernizado, por lo tanto, se deben mencionar primero los conceptos que giran en rededor de la función de control.

Para partir de una base se entienda como control, en el campo de la función pública "El acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la Ley la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos" (3)

Ahora bien, también será tratada la clasificación del control del Estado, en cada una de sus funciones: Legislativa, Administrativa y Judicial o Jurisdiccional, presentando sus conceptos y, al final, un cuadro resumen para facilitar su consulta.

#### **CONTROL LEGISLATIVO:**

Correspondiente al Congreso de la Unión, establecido en los artículos 73, 74, 90 y 93 de la Constitución General de la República, que expresan la instrumentación de medidas de control a través de decretos y leyes, el control presupuestal y control político y sobre todo en la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, ejercicios presupuestales y cumplimiento de programas, por parte de la Administración Pública.

#### **CONTROL ADMINISTRATIVO:**

Correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, el que encuentra su fundamento en la Constitución y en las Leyes Administrativas: el primero en virtud del tipo de actos que

se realizan para controlar la Administración Pública, como actos de verificación, vigilancia, recomendación, decisión, evaluación, corrección y hasta imposición de sanciones; el segundo apoyado en el objetivo del control, se da el de fiscalización, de legalidad, de oportunidad y de gestión o eficiencia; el tercer punto de control es el que se da en forma preventiva, concurrente y conclusivo, esto es respecto a los actos de la Administración Pública en su momento de realizarse; el cuarto término es en cuanto a la actuación de los Organos de Control para poder intervenir ya sea por actuación, oficios o a petición de parte; el quinto enfoque es desde el punto de vista del sujeto u organo que realiza el control dándose tanto un control interno como externo, y el sexto punto se refiere al efecto o resultado del control administrativo, pudiendo ser formal o constitutivo.

#### **CONTROL JUDICIAL o JURISDICCIONAL:**

Correspondiente al Poder Judicial de la Federación, se encuentra fundamentado en los Artículos 103 a 107 de la Constitución General de la República, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo y Códigos Federales, Civil, Penal y de Procedimientos Civiles y Penales; tratándose de control de constitucionalidad al analizar si los actos de autoridad se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la Carta Magna, dirimiendo controversias y definiendo el derecho; estos dos últimos en control de la legalidad.

Ahora bien, nos enfocaremos a lo más importante de este trabajo: al Control Administrativo que en principio corresponde a un Control Interno, un auto-control, a la propia administración, por lo que su definición debe ser recogida de un texto legal que le de imperatividad, obligatoriedad y condicionamiento para su aplicación. Los autores le han dado varias definiciones, sin embargo deberemos de entender que " por control (administrativo)... las acciones de naturaleza preventiva y de

	a) Legislativo	1. De Legislación 2. Presupuestal 3. Político	
SEGUN		I. Clase de acto	1. Verificación 2. Vigilancia 3. Recomendación 4. Decisión 5. Evaluación 6. Corrección 7. Sanción
LA			
FUNCIÓN	b) Administrativo	II. Objeto	1. Legalidad 2. Fiscalización 3. De oportunidad 4. De gestión o eficiencia
U			
ORGANO		III. Tiempo	1. Preventivo "a priori" o "ex-ante" 2. Concurrente o permanente 3. Conclusivo, "a posteriori" o "ex-post"
DEL		IV. Forma	1. De oficio 2. A petición 3. Obligatorio
ESTADO		V. Organismo que lo realiza	1. Interno 2. Externo
		VI. Efectos	1. Formal 2. Constitutivo
	c) Judicial o Jurisdiccional		1. De Constitucionalidad 2. De Legalidad

verificación posterior que garantice la correcta administración de Recursos Humanos, Materiales y Financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, así como la utilización congruente del Gasto Público Federal, transferido y coordinado con Estados y Municipios".

(4)

Para mayor entendimiento del Control Administrativo desde el punto de vista jurídico, debemos analizar los elementos que lo constituyen y su fundamento legal.

#### **SUJETOS:**

Estos se dividen en activos y pasivos, siendo los primeros el órgano controlador y los segundos la persona, órgano o institución.

Dentro de los objetivos, se encuentra el control global que corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, reglamentada en el Artículo 32Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento legal que a su vez encuentra su fundamento legal en el Artículo 90 Constitucional.

Dicha dependencia ejerce su control, interviniendo en forma directa por medio de los delegados de Contraloría para el Sector Central y se auxilia de los comisarios públicos para el Sector Paraestatal.

Así mismo, en decreto presidencial del 17 de enero de 1977, se estableció que las entidades paraestatales quedaban agrupadas en sectores, bajo la coordinación directa de las Secretarías de Estado las que como Cabeza de Sector se encuentran facultadas para vigilar, controlar y evaluar su sector, mediante las denominadas Contralorías Internas, que de conformidad con leyes, decretos, acuerdos y otros actos relativos a su funcionamiento, llevan a cabo dichas facultades.

(4) Obra citada. Pág. 37



En cuanto a los pasivos se refiere a las dependencias y entidades que constituyen la Administración Pública Mexicana, como se desprende del Artículo 90 de la Constitución General de la República y de la referida Ley Orgánica, dividiéndolos en Sector Central y Sector Paraestatal; dicha actividad de control encuentra su apoyo en los Artículos 108 al 114, 134 y otros de la Constitución General de la República y diversos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### **OBJETO**

Se entiende por tal la legalidad, fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia. El de legalidad consiste en la intervención del órgano controlador para verificar o constatar que los actos de administración corresponden a la normatividad que les es propia, fundamentado en la fracción V del Artículo 32Bis de la Ley Orgánica precitada; la fiscalización se refiere a los actos de vigilancia e inspección fundamentado en la fracción VIII del Artículo 32Bis de la ley citada y en la fracción XVII de dicho artículo se consigna la facultad, en su caso, de efectuar denuncias ante el Ministerio Público; la de gestión, apoyada en la fracción VII del invocado Artículo 32Bis de la Ley Orgánica, concebido como acción y efecto de administrar, siendo por tanto un control de resultados y eficiencia, este en cuanto al desempeño de los Servidores Públicos, ocupando un lugar principal en el orden administrativo la "eficiencia" en el Servicio Público reglamentada en la Fracción III del Artículo 109 Constitucional y Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y por último, el control de oportunidad radica en procurar las medidas tanto preventivas como de orden posterior, ajustándose los actos de Administración a tiempos y situaciones previstos a efecto de cumplir con los planes y programas establecidos.

## **FORMA**

Se refiere a los caminos, medios, sistemas o procedimientos que deben instrumentarse para un control eficiente; estos pueden variar desde la expedición de normas a las que deban ajustarse las Dependencias o Entidades de la Administración Pública, elemento que se encuentra fundamentado en la Fracción I del Artículo 32Bis de la Ley Orgánica multicitada, en la que se dispone que se deberá planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, lo que permite simplificar los procedimientos internos y externos de la Administración Pública Federal en pro de una más ágil y honesta administración.

## **FINALIDAD**

Tiende a obtener la correcta utilización de los recursos materiales, financieros y humanos del Estado para el cumplimiento de los objetivos encomendados al bienestar de la comunidad, elemento en el que ocupa un importante lugar la evaluación, que conduce a los Servidores Públicos a cumplir sus deberes en la función pública, fomenta y estimula su actuación en función de la legalidad, honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que consigna la Constitución General de la República y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se considera importante mencionar que la facultad del control de la cual se encuentra investida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, encuentra antecedentes en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Departamento de Contraloría General de la Federación el que fué suprimido mediante decreto de fecha 22 de diciembre de 1932, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de dicho mes y año, debido a que se consideran las siguientes irregularidades: en que el control se regía por dos leyes

diferentes, que carecía de disposiciones encaminadas a dar exclusiva autoridad al Departamento de Contraloría en materia de fiscalización, al no llevar el principio de control a actividades hacendarias y al carecer de métodos en la exposición de la Ley. Sin embargo, la suspensión de tal Departamento se ha juzgado como un error ya que motivó que el control se centralizara en la Secretaría de Hacienda, como se había ejercido anteriormente.

Por lo anterior y derivado de una necesaria reestructuración del control, motivaron a la Administración del año de 1982 a la creación de un Organismo con Jerarquía de Estado, denominado "Secretaría de la Contraloría General de la Federación" que concentrara las facultades dispersas de control; organizará, creará y coordinará un sistema nacional de control y evaluación gubernamental y se avocará a la tarea de instrumentar métodos más eficientes de control, es decir, de fiscalización, legalidad, oportunidad y de gestión, a efecto de estar en posibilidades de deslindar responsabilidad de los Servidores Públicos.

## **B) EL DEPARTAMENTO DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION**

### **- Período de 1917 -1926**

Derivado de la lucha constante por implantar un sistema de Control en la Administración Pública se fueron dando a lo largo de los años diversas revelaciones como:

- En noviembre de 1824 fué centralizada la Administración y Dirección de la Hacienda Pública, por lo que se creó el Departamento de Cuenta y Razón
- En 1830 se atribuyó a la Tesorería, además de las funciones de recaudación y distribución, la relativa a la formación de la segunda parte de la cuenta general, por lo que las oficinas encargadas de la distribución y recepción de rentas federales dejaron de presentar sus cuentas al Ministerio de Hacienda.

- En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón y se crea la Dirección General de Rentas.
- En 1855 a 1861 el Ministerio de Hacienda se rebusteció, ya que tenía intervención general sobre todas las ramas que integraban las rentas generales, creándose posteriormente dos oficinas generales subordinadas al mismo.
- En 1881 se le otorgaron otras facultades a la Tesorería General como fiscalización, dirección de la contabilidad, formación de la cuenta general del Erario, Glosa preventiva y Fincamiento de responsabilidades.
- Y el 23 de mayo de 1910 se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa, bajo el principio de separar las oficinas que manejaban fondos, de las que llevan la contabilidad; pero como tanto la Tesorería General, como la Dirección de Contabilidad y Glosa dependían de la Secretaría de Hacienda, no se daba un paso definitivo hacia el orden y moralidad de la Administración.

Por tanto se tenía que crear un Organismo dotado de autoridad e independencia creando el 25 de diciembre de 1917 el Departamento de Contraloría, reglamentado por la Ley Orgánica de Secretarías de Estado y estructurado por la Ley Orgánica expedida el 19 de enero de 1918, por el Ejecutivo en uso de facultades en el ramo de Hacienda. El establecimiento de la Contraloría obedecía a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera la inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación a través de un control preventivo evitando que se consumaran actos en perjuicio del Erario Federal, ya que la práctica demostraba que toda revisión posterior resultaba inútil.

En fecha 27 de enero de 1926, el Contralor General Luis Montes de Oca, mediante

memorandum informó al C. Presidente de la República, entre otros casos " la realización de las funciones de fiscalización y control previo, justificaba plenamente la creación del Departamento de Contraloría". (5)

El que dependía directamente del poder ejecutivo, ya que era necesario un Organó de Control dentro de la misma administración y no fuera de ella. a efecto de que ésta funcionara bajo ciertos patrones mínimos de eficiencia, economía y moralidad.

Como antecedente a la creación del Departamento de Contraloría es conveniente mencionar que: El Presidente de la República el 1º de junio de 1917, presentó la iniciativa de Ley correspondiente en la que se proponía la creación de un departamento más, siendo el de "Establecimientos Fabriles Militares", sin que se versara sobre Contraloría.

Sin embargo, el 17 de noviembre de 1917 cuando la Cámara Revisora se dió cuenta de las adiciones propuestas por el Diputado Luis Cabrera, consistentes en agregar al final del Artículo 1º "Departamento de Contraloría", y un artículo 1º Bis que dice: " El Departamento de Contraloría se organizará bajo la reforma de departamento especial, independiente de la Secretaría de Hacienda y bajó las inmediatas órdenes del Presidente de la República. Comprenderá todo lo relativo a la contabilidad de la Nación, Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública, Deuda Pública, Relaciones en la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados". ( 6 )

(5) José Trinidad Lanz Cárdenas. La Contraloría y Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica SECOGEF 1987. Pag. 169

( 6 )Obra citada Pag. 169-

Estas fueron aceptadas por las Comisiones respectivas el 29 siguiente, proponiéndose para su aprobación los Artículos 1° apareciendo en su parte Final "Contraloría" y Artículo 1° Bis en el que se establecía las funciones de Contraloría.

La Cámara de Diputados, dió a conocer tales adiciones a la Cámara de Senadores el 7 de diciembre de 1917, por lo que esta propuso la adición en el Artículo 1° del Departamento de Contraloría y en el Artículo 13, las funciones del Departamento que eran las mismas que habían aprobado la Cámara de Diputados. Finalmente, el Artículo 1° fué aprobado por 32 votos y 10 en contra. La Comisión de Corrección de Estilo presentó la minuta del proyecto de Ley el 13 de diciembre de 1917, siendo aprobada en la misma fecha y enviada al Ejecutivo para efectos constitucionales, siendo promulgada el 25 del mes y año precitados.

A este respecto surgieron varias críticas en cuanto a la creación de la Contraloría, citando algunas de ellas como las efectuadas por los siguientes estudios:

- **Inq. G. L. de Llergó.-**

Argumentó que el término de Departamento no tenía en nuestro derecho administrativo la misma connotación que el de Secretaría de Estado, sino que significaba un segmento, una Dependencia de esta clase de órganos: así mismo manejaba que la creación de los departamentos eran anticonstitucionales por no hacerse mención de ellos en el Artículo 90 de la Constitución y por lo tanto los jefes del Departamento no podían refrendar los acuerdos presidenciales: circunstancias que en la actualidad ya no existen, en virtud de que los departamentos administrativos cuentan constitucionalmente con el ejercicio de decretos y con la obligación de dar a conocer al Congreso del Estado que guardan sus respectivas ramas, sin que ésto no permita

que reconocamos que los departamentos fueron creados como órganos apolíticos, y en esto radica su única diferencia con sus órganos paralelos: las Secretarías de Estado.

También Llergo comentó que existía una violación a las facultades del Congreso que revisaba la cuenta pública del año anterior y al Departamento de Contraloría se le confía facultades sobre glosa y liquidación de cuentas y examen y revisión de deudas y reclamaciones a favor o en contra del Gobierno, violación que no se daba, ya que el Congreso se traducía en un control a posteriori y el Departamento de Contraloría en un control a priori.

Llergo estimaba innecesario el establecimiento de la Contraloría por su dependencia del Ejecutivo, lo que no resultaba válido ya que su creación no obedeció a evitar la dependencia que se tenía con la Secretaría de Hacienda, sino a la existencia de un órgano administrativo que interviniera con la debida independencia y autoridad, garantizando de esta manera el estricto cumplimiento de las disposiciones de presupuesto y demás Leyes relativas al funcionamiento del régimen hacendario de la Federación.

- **Alberto Hilar y Haro.-**

Manifestó que el origen de la Contraloría en México, fué deseo del Gobierno establecerla con la finalidad de perfeccionar los métodos de administración fiscal; ya que era necesario la supresión del sistema en el que la misma Dependencia "Secretaría de Hacienda", manejaba los fondos públicos y llevaba a cabo la revisión de sus propios actos y consideró que:

"Con el establecimiento de la Contraloría se ha puesto a México a la altura de Inglaterra, Alemania y Francia, ya que cuenta con un funcionario encargado y responsable de la corrección de las cuentas producidas, por los funcionarios de Hacienda, estableciéndose la contratación permanente por medio de la concentración de las cuentas y sus justificantes practicando la vigencia mediante visitas, revisando las operaciones de las oficinas, pagadurías, etc., en lugar de su residencia, y proponiendo las mejoras de que sean susceptibles las disposiciones reglamentarias..."

( 7 )

- **Albert J. Pani.-**

El 24 de enero de 1918 se publicó en el Diario Oficial su artículo respecto a la creación del Departamento de Contraloría en el que manifestó lo siguiente:

"Constituye, indudablemente, uno de los pasos más importantes de los gobiernos que han existido en México, desde la fecha en que se consumó la Independencia Nacional, la eficiencia, economía y moralidad de la Administración Pública" ( 8 )

- **Paulino Machorro y Narváez.-**

Efectuó un estudio que tituló: "La situación legal de la Contraloría General de la Nación" que fué publicado en 1923, mencionando en primer término que las funciones de Contraloría databan desde la Ley del 16 de noviembre de 1824, que creó el Departamento de Cuenta y Razón, dando asimismo una respuesta a los que argumentaban la inconstitucionalidad de los Departamentos, por no referirse a ellos en el Artículo 90 Constitucional, manifestó que el Artículo 92, establecía la responsabilidad colateral de las Secretarías de Estado y la directa del Presidente, donde debía buscarse la fuente de la organización interna del Poder Ejecutivo. Asimismo, pone en relieve la creación de la Contraloría, al mencionar que significó

( 7 ) José Trinidad Lanz Cárdenas.- La Contraloría y Control Interno en México.- Fondo de la Cultura Económica.-SECOGEF 1987. Pág. 190

( 8 ) José Trinidad Lanz Cárdenas.- La Contraloría y Control Interno en México.- Fondo de la Cultura Económica.-SECOGEF 1987. Pág. 191



la concentración en una sola oficina, de funciones que antes estaban dispersas en otros organismos dependientes todos ellos de la Secretaría de Hacienda. Por lo que la Contraloría era el Contador General de la Nación, el inspector de los gastos por hacer, el glizador de las operaciones realizadas.

De lo anterior se desprende que muchos estudios de esa época (1917) no estaban de acuerdo con la creación de la Contraloría y otros sí, ya que los que se manifestaron en contra los limitaría en el ejercicio de su función impidiendo que actuaran en forma irregular, previniendo por tanto perjuicios al Erario de la Nación. Por lo que hace a la Estructura Orgánica del Departamento de Contraloría, esta nos permitirá conocer mejor sus funciones y logros alcanzados, la que se componía de la siguiente manera:

- **Contralor General de la Nación:**

Jefe del Departamento cuyo nombramiento y remoción correspondía al Presidente de la República, 1921 a 1927. En 1927 y 1932 el cargo se denominó Contralor General de la Federación.

- **La Auditoría General.-**

Integrada de diversas auditorías y secciones, se sometía a ella todo asunto que no fuera de simple trámite, o que no se remitiera directamente al Contralor, sustituía además al Contralor en sus faltas temporales o accidentales.

- **Contaduría.-**

Llevaba la contabilidad general de la Nación dividida en tres secciones, Contabilidad General, Cuenta Transitoria y la relativa a Inspección.

- **Auditoría de Ordenes de Pago.**-

Ejecutaba labores de Glosa previa, para evitar gastos excesivos o injustificados. Su titular aprobaba en ausencia del Contralor las órdenes de pago.

- **Auditoría de Inspección.**-

Vigilaba el manejo de los fondos de la Nación que se recaudaban, concentraban o distribuían por conducto de todas las oficinas dependientes de la Federación. Se contaba con un cuerpo de inspectores quiénes mensualmente efectuaban visitas a las oficinas federales ya fuera por iniciativa de propia auditoría o a petición de las demás Secretarías o demás Departamentos.

Para lograr una eficaz vigilancia, su Ley Orgánica autorizaba al Contralor a establecer sucursales dependientes del Departamento de los Estados y Territorios de la República, a cargo de auditores regionales, existían a principio 11 auditorías regionales, la cuales fueron modificadas en 1924 a 8 por razones de carácter económico, esta reducción se reflejó también en el personal, ya que de 1170 en 1924, sólo quedaron 735 para el año siguiente.

Asimismo, a efecto de destacar una orientación a los inspectores que efectuaban las visitas se expidió el Reglamento Instructivo para los inspectores del Departamento de fecha 31 de agosto de 1925, vigente a partir del 1º de septiembre del mismo año.

- **Sección Revisora de Pensiones.**-

Estudiaba los expedientes de quiénes solicitaban el pago de pensiones concedidas en el período preconstitucional, lo que previo acuerdo superior, se declaraba si tenía

o no derecho a recibir al pago impetrado.

Llamándose a partir del 11 de enero de 1926 "Sección de Pensiones y Deuda Flotante".

- **Auditoría de Glosa Civil.**-

Tenía a su cargo la revisión y Glosa de las cuentas de las Jefaturas de Hacienda.

- **Auditoría de Glosa de Aduanas.**-

Tenía a su cargo la Glosa de las cuentas del ramo de aduanas que constituía la mayor fuente de ingresos al Erario.

- **Auditoría de Glosa Militar.**-

Revisaba y glosaba las cuentas de las oficinas que realizaban el pago de los sueldos y gastos erogados para el sostenimiento de las corporaciones que formaban el Ejército y la Armada, así como de las diversas Dependencias de la Secretaría de Guerra y Marina y del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos militares.

- **Auditoría de Guerra y Marina.**-

Tramitaba los asuntos procedentes de la Secretaría del mismo nombre.

- **Auditoría de Liquidación de Cuentas.**-

Glosaba las cuentas remitidas por todos los encargados del manejo de Fondos Públicos, que no habían sido concentradas oportunamente o que por el recargo de

labores en las auditorías respectivas habían pasado al archivo general sin ser revisadas.

- **Auditoría de Servicios y Cuentas Especiales y Estadísticas.**-

Efectuaban labores de formación, confronta, acopio de datos y aclaraciones de los inventarios de bienes inmuebles de la Nación.

- **Oficialía Mayor.**-

Tenía a su cargo el manejo del personal que integraba el Departamento, así como la autorización de los gastos que afectaban partidas globales del presupuesto de egresos.

- **Sección de Registro de Personal con Manejo de Fondos** -

Registraba los nombramientos expedidos a favor de funcionarios, empleados y agentes del Gobierno Federal que tuvieran a su cargo el manejo de fondos o bienes de la Nación.

- **Archivo General.**-

Tenía bajo su resguardo 600,000 expedientes aproximadamente en movimiento y de 1,000 a 1,200 de consulta. En 1920 a efecto de facilitar el trabajo se implantó el sistema de clasificación decimal del archivo.

- **Departamento Consultivo y Jurídico.** -

Por medio del cual Contraloría hacía efectivas las responsabilidades, tanto civiles

como penales, en que incurrieran las personas que por diversos conceptos manejaban fondos públicos. En 1925 y 1926 se denominó Oficina de Asuntos Jurídicos.

- **Comisión Reorganizadora** -

Estudiaba los diversos problemas que se presentaban en la práctica, resolvía las consultas sobre casos difíciles y dictaminaba acerca de la conveniencia de expedir disposiciones generales que sirvan para sentar precedentes, la que a partir de 1925, se denominó Comisión Técnica.

- Dentro de las funciones del Departamento se encontraba la :

1) **Dirección:**

Que llevaba las cuentas generales de la Nación

2) **De Inspección y Glosa:**

Que comprendía el examen e inspección de libros y toda clase de documentos relacionados a la contabilidad de la Nación y:

3) **De Formación:**

Proporcionando al Ejecutivo de la Unión información mensual completa antes del 20 de cada mes, del Estado de la Hacienda Pública en el mes anterior e informes antes del día último de marzo de cada año, de la situación financiera del Gobierno durante el año fiscal anterior.

En los informes presidenciales se dejaba de manifiesto los logros del Departamento de Contraloría, entre los que se encontraron:

- La importancia de la glosa previa que llevaba se reflejó en el número e importe de los libramientos y autorización de pago revisado y el de los devueltos.
- En cuanto a inspección, a oficinas y visitas civiles se reflejó en la economía.
- Se mantuvo la regla de que los empleados de nuevo ingreso sustentaran un examen.
- Se dió la impresión de formas de inventarios e instrucciones para llenarlas, lográndose mejor organización.
- En 1924 se formuló el reglamento de las auditorías y subauditorías locales en las Dependencias del Ejecutivo, que entró en vigor el 29 de diciembre de dicho año.
- Se dió la implantación del Servicio Civil por el mismo Jefe del Ejecutivo, con el propósito de dar a los servidores de la Nación la garantía de que conservarían sus puestos mientras su labor fuera honrada, eficaz y activa.

- **PERIODO 1926 - 1933**

En fecha 24 de abril de 1925, el Departamento designó la comisión encargada de estudiar las reformas que debían hacerse a la Ley Orgánica, del que se derivó que el Presidente de la República dirigiera al Congreso una iniciativa, proponiendo la adición del Artículo 13 de la Ley Orgánica de Secretarías, a efecto de que se consignara el control previo de los egresos del Gobierno Federal y la inspección de las Oficinas recaudadoras y pagadoras, dependientes del mismo Gobierno, autorizándola el Congreso el 8 de enero de 1926 y el 10 de febrero del mismo año el Presidente Plutarco Elías Calles expidió el Decreto que adicionaba la Ley de Secretarías, la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación y la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

Dentro de las características de la nueva Ley Orgánica resulta la determinación de competencia General del Departamento de Contratoría en el Artículo 1° con VI Fracciones; otra innovación fué el cambio de nombre, sustituyendo el del Contraloría Federal de la Nación y el de Contralor General de la Nación, por los de Contraloría de la Federación y Contralor de la Federación.

Encontrando dentro de sus funciones la correspondiente a la Glosa de: revisar, glosar, depurar y liquidar las cuentas de todas las oficinas y empleados con manejo de fondos federales, entre otros; derivando de su inobservancia, responsabilidades que podían ser de tres tipos:

- **Por falta de comprobación.-**

Se daba por la omisión de documentos que acreditaran los pagos que aparecían en las cuentas.

- **Por falta de justificación.-**

Se levantaban pliegos que consignaban gastos no comprendidos en las partidas de presupuestos de egresos.

- **Por falta de efectivo.-**

Igualmente se fincaban pliegos debido a los errores u omisiones que se tradujeran en pérdidas de numerario, valores o derechos de la Hacienda Pública.

- **Responsabilidades de efectivo.-**

Igualmente se fincaban pliegos debido a los errores u omisiones que se tradujeran en pérdidas de numerario, valores o derechos de la Hacienda Pública.

El procedimiento a seguir una vez fincados los pliegos según el Reglamento era: Respecto de observaciones se enviaban a los cuentadantes, concediéndoles un

plazo máximo de 30 días para remitir los documentos faltantes, si no lo hacían se les enviaba un nuevo requerimiento ampliandoles el plazo; si no era satisfecha se le imponía una multa de 10 a 25 pesos: así hasta el suspenderle al empleado de su salario, lo que ocasionaba que el empleado quedara separado de su cargo y sujeto a la responsabilidad civil o personal que su actuación haya dado lugar.

También se daba la cancelación de responsabilidades cuando se reintegraba el efectivo o por dispensa del Contralor cuando la diferencia no excediera de 100 pesos: así mismo por muerte del deudor, por prescripción, por sentencia ejecutoria o por condonación. En el caso de falta de documentos al enviarse los mismos.

Otro aspecto importante es el relativo a la deuda pública, teniendo facultad el Contralor para firmar los bonos y certificados de adeudos que emitiera o certificara el gobierno federal, con lo cual tenían validez.

Asimismo, el Departamento de Contraloría llevaba una cuenta especial de todos los créditos a favor del Erario Federal y a cargo de gobiernos extranjeros, Estados de la Federación, municipio, gobiernos de Distrito y territorios federales, corporaciones, sociedades y particulares, cuidando que el cobro se efectuara de acuerdo con los contratos, convenios y disposiciones legales.

El Departamento de la Contraloría tenía la facultad de constituir responsabilidad administrativa, civil y penal en que incurrieran los funcionarios, empleados y agentes de la Federación en el manejo de fondos o bienes, siendo aplicable en los casos de cohecho, peculado o concusión. Específicamente en el caso de responsabilidad administrativa, el Contralor debía informar a la Dependencia respectiva, y proponer el procedimiento que debía seguirse contra el responsable, si se trataba de alguna



situación económica, tenía la obligación de hacerlo del conocimiento de la Tesorería de la Federación para que los hiciera efectivos.

En caso de responsabilidad penal se procedía al levantamiento de acta circunstancial: consignando los hechos al Agente del Ministerio Público, actividad que se encontraba a cargo de la oficina de Asuntos Jurídicos.

Ahora bien, en contra de las resoluciones del Departamento de Contraloría en materia de responsabilidades, procedía la revisión a solicitud del afectado, o bien la revisión de oficio: al declararse improcedente tal solicitud de revisión o confirmación de la determinación recurrida a la que recaía revisión de oficio en el mismo sentido, no procedía recurso administrativo alguno.

Aún cuando el Departamento de Contraloría efectuaba dichas funciones era muy criticado por lo que en fecha 27 de octubre de 1932 se presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley por la que el jefe del Ejecutivo proponía la reforma de la Ley Orgánica de la Secretaría del Estado del 25 de diciembre de 1912, proponiendo la desaparición del Departamento de Contraloría y que la Secretaría de Hacienda retomara todo lo inherente a su carácter esencial de administrador del Patrimonio de la Federación.

Lo anterior derivado a que un Organismo de Control, siempre molesto a quien se siente vigilado, aunado a otros hechos como lo fué la fuerza de la Secretaría de Hacienda, que propició la desaparición del Departamento de Contraloría, reintegrándose a la citada Secretaría todas las facultades, mismas que ejerció durante el año de 1933 por conducto de la Tesorería de la Federación y en 1934 se creó la Dirección General de Egresos la que la sustituyó en algunas de sus atribuciones.

En 1935 se creó la Contaduría de la Federación, quien asumió otras facultades de la Tesorería de la Federación.

### **C) TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS:**

El Sistema de Responsabilidades es una forma de sujetar a los servidores públicos, para que en el desempeño de su función cumplan con las obligaciones que la ley les impone y de no hacerlo se harán acreedores a una sanción.

El Artículo 109 Constitucional en vigor, establece los lineamientos generales a que debe sujetarse tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir acertadamente leyes sobre las responsabilidades de los servidores públicos, separando así mismo las clases que se pueden presentar como la responsabilidad política, penal o administrativa. Por otra parte, el Artículo 3° de la Constitución, trata lo relativo a la responsabilidad civil de los Servidores Públicos. Además de esta innovación este precepto constitucional ha sufrido tres reformas antes de la de diciembre de 1982: siendo la primera publicada el 20 de agosto de 1982, que incluye la facultad del presidente para solicitar a la Cámara la destitución "por mala conducta" de los miembros del poder judicial: la segunda el 21 de septiembre de 1944 que garantiza la audiencia previa del funcionario oficial afectado, pero solo ante el presidente; y la tercera del 8 de octubre de 1974 que suprime la alusión a los territorios federales una vez que estos adquirieron el carácter de Estados.

Es necesario establecer que cada tipo de responsabilidad se trata a través de procedimientos separados y distintos, los que establecen sanciones diferentes variando los órganos encargados de adjudicarlas según la responsabilidad de que se trate.

Por lo tanto, en el sexto párrafo del Artículo 109 de nuestra Carta Magna, se establece lo siguiente:

**"Los Procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollan autónomamente".**

Precepto del que se deriva que no es posible duplicar un mismo tipo de responsabilidad, la conducta desplegada por un mismo servidor público, puede implicar una sanción ya sea política, penal, administrativa e inclusive civil.

Encontrando en dicho supuesto a los gobernadores de los Estados, Diputados y Magistrados judiciales locales quienes además de ser sujetos de responsabilidad política, penal y civil federal, una vez que las legislaturas locales hayan expedido la ley respectiva de responsabilidades de los servidores públicos, podrán incurrir en responsabilidad política y administrativa, a la vez que penal y civil de carácter local.

El último párrafo del Artículo 109 establece:

**"Cualquier ciudadano, bajo sus más estricta responsabilidad y mediante la aprobación de elementos de prueba podrán formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a que se refiere el presente Artículo"**

Precepto retomado del antiguo Artículo 111 que también establecía la acción popular para denunciar, pero carecía del calificativo de "bajo su más estricta responsabilidad".

Significando lo anterior un avance, toda vez que se evitaran de esta forma las denuncias tanto anónimas como apócrifas; pero al mismo tiempo podría resultar negativa, impidiendo que el ciudadano por temor a incurrir en una responsabilidad ya sea tipo penal o civil, se abstenga de denunciar los abusos de Servidores

Públicos, ya sea por tener fallas eventuales procesales o no contar con los elementos de prueba necesarios para fundamentar su denuncia.

Como se ha comentado existen cuatro tipos de responsabilidades, la penal, civil, administrativa y política; estando las dos primeras reguladas por leyes correspondientes a las dos últimas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### **- RESPONSABILIDAD POLÍTICA**

Dicha responsabilidad se encuentra contemplada en la fracción I del Artículo 109 y en el Artículo 110 de nuestra Constitución.

En el Artículo 109 Fracción I, establece la procedencia del juicio político para aquellos servidores de alta jerarquía, siendo estos los mencionados en el Artículo 110 constitucional y en general los que "cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho". Situación preceptuada en el Artículo séptimo de la Ley Federal de Responsabilidades citada.

El procedimiento a seguir es el siguiente, establecido en el párrafo cuarto del multimencionado artículo 110 que a la letra dice:

**"... la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración a la mayoría absoluta del número de miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después, de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado".**

El Artículo 114 constitucional por su parte establece, que el juicio político solo puede iniciarse durante el período del encargo y dentro de un año después, no pudiendo exceder la sustanciación del procedimiento de un año.

Las causales del juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación depende en buena medida de los criterios imperantes entre los miembros de la Cámara.

En conclusión se puede afirmar que el llamado juicio político, es tomado como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía; ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etc., sin que pueda el órgano político privar a dicho Servidor Público de su patrimonio, libertad o incluso de la vida, evitando por tanto el exceso de la pasión política.

#### - **RESPONSABILIDAD PENAL**

Esta responsabilidad se encuentra prevista en el Artículo 109 Fracción II de la Constitución, respecto de la comisión de delitos que se persigue y se sanciona por la legislación penal común, ya sea federal o local; derogándose con esta innovación el llamado jurado popular que se establecía en el antiguo Artículo 3°, para los llamados delitos oficiales, juicios que concluían con la absolución del proceso aduciendo a la razón de equidad.

Por su parte el antepenúltimo párrafo del Artículo 109, establece que las leyes determinaran los casos y las circunstancias en las que se debe sancionar a los servidores públicos penalmente, por causa de enriquecimiento ilícito que durante el tiempo de su cargo o por motivos del mismo aumenten sustancialmente su patrimonio sin que puedan justificar su procedencia lícita; disponiendo que además de la pena

que le corresponde se le podrá sancionar con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes.

En el Código Penal Federal se establecen once figuras delictivas en las que el sujeto activo deberá ostentar la calidad de Servidor Público, dichas figuras son: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de Servidores Públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, conclusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito.

En materia penal existe una protección al ejercicio de la función pública, que tienen a su cargo los Servidores Públicos de alta jerarquía, lo que significa que para proceder en contra de ellos se requiere de la autorización de la Cámara de Diputados, la que se denomina Declaración de Procedencia, siendo semejante a la establecida en el Artículo 25 de la Ley de Responsabilidades mencionada en cuanto al juicio político, derivado del que el Servidor Público que resulte inculcado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, sin concederle la gracia del indulto.

#### **RESPONSABILIDAD CIVIL**

Esta responsabilidad se encuentra contemplada en el antepenúltimo párrafo del Artículo 3° vigente, mismo que establece: "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia". Por lo tanto debe contemplarse la responsabilidad civil de los Servidores Públicos y la responsabilidad subsidiaria del estado.

En el Código Civil se establece que cuando un Servidor Público cause un daño o perjuicio en el ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad, pero la misma solo se genera contra particulares.

Además de lo anterior se debe plantear el hecho de que cuando un Servidor Público cause daño y perjuicios al patrimonio del estado, se deberá de dar una figura conocida como responsabilidad resarcitoria, la que se regula por leyes y procedimientos administrativos, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

- **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

Contemplada en la Fracción II del Artículo 109 Constitucional, siendo una innovación toda vez que procede por aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar los Servidores Públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; aclarando que la determinación de lealtad se refiere hacia las instituciones jurídicas del Estado y no hacia un determinado funcionario, grupo o partido político.

Por su parte el numeral 113 constitucional, establece que las causas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinaran por las leyes de responsabilidades de los Servidores Públicos, contemplando como sanciones la suspensión, destitución o inhabilitación, así como una sanción económica misma que dependerá del monto del beneficio obtenido por el servidor público responsable con los daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones siempre y cuando no exceda de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad administrativa es un reflejo para encontrar nuevas posibilidades de sancionar a los Servidores Públicos deshonestos e incompetentes; teniendo expreso cuidado en que las disposiciones que se reglamenten sean precisas e idóneas para evitar impunidades y para no impedir la adecuada gestión administrativa.

Es importante hacer notar, que las disposiciones administrativas deberán respetar los derechos laborales constitucionales garantizados de los Servidores Públicos, por lo que se debería de reflexionar sobre algunas de las disposiciones vigentes que se establecen en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a fin de que estas se ajusten a los anteriores postulados.

Por su parte la facultad con que se enviste el poder judicial, reglamentada en la Fracción XVI del Artículo 107 Constitucional, para separar de su cargo a la autoridad responsable en el juicio de amparo, se equipara a la prevista en ocasiones, para la responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos, e incluso se aplica ya que se ha dado en la práctica, en aquellos Servidores Públicos de alta jerarquía sujetos a juicio político.

**d) FUNCION PUBLICA:**

Hasta la expedición del Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes Públicos del 5 de diciembre de 1938, el régimen de la función pública o sea el régimen de la relación entre el Estado y sus servidores, no llegó a definirse legalmente.

En 1931 la Ley Federal del Trabajo excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos al declarar que "las relaciones entre el estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan" ( 9 )

Asimismo la Suprema Corte declaró que los empleados públicos no están ligados con el Estado por un contrato de trabajo, por lo que estos no gozan de las prerrogativas que se consignan en el Artículo 123 Constitucional, ya que estas se dictaron tendientes a buscar el equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no se dan en el caso que media entre el poder público y sus empleados.



Se da pues, la necesidad de limitar la facultad discrecional del Presidente de la República para nombrar y remover a sus empleados y ante la falta de datos experimentales que permitan la expedición de la Ley del Servicio Civil, se expide el 9 de abril de 1934 un acuerdo presidencial que establecía el Servicio Civil por un tiempo determinado, con la garantía de que dentro de la vigencia de dicho acuerdo ningún funcionario o empleado podía ser removido sin justa causa debidamente comprobada ante la Comisión del Servicio Civil que el propio acuerdo establecía. Aun así se llegó a pensar que un simple reglamento no era suficiente para los efectos discrecionales que tiene otorgado el Ejecutivo, pues esta es más fácil de modificarse y que siendo obra de la misma autoridad facultada, existe el riesgo de que ella efectuó cambios con motivos circunstanciales y personales y que, por lo mismo, a pesar de la generalidad de la disposición no pudiera evitarse la arbitrariedad.

El 5 de noviembre de 1938 el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, define en forma detallada el régimen al que se sujetan los empleados públicos, mismo que fué sustituido el 4 de abril de 1941 y como las exigencias de los burócratas fueron en aumento, las garantías que habían sido objeto de leyes de carácter ordinario, se consagran como leyes constitucionales en la adición que se hizo como apartado B al Artículo 123 de la Constitución el 21 de octubre de 1960.

Ya en el año de 1963 se publica la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Esta última ley define al trabajador al servicio del Estado como: "toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros". "establece una división de los empleados públicos en dos categorías: la de empleado de confianza que son los que específicamente se enumeran en la Ley, y los cuales por no estar sometidos

al régimen de ésta pueden ser nombrados y removidos libremente, y la de empleados de base sujetos en todo a las prescripciones de la propia Ley y que son todos los no incluidos en la numeración referida (Artículos 3°, 4°, 5° y 6°). (10)

### **REGIMEN JURIDICO**

La Administración Pública que se considera como elemento de la personalidad del estado requiere personas físicas (servidores públicos) que formen y exterioricen la voluntad del mismo, por lo tanto se distingue el Organismo Administrativo de su titular ya que el primero representa una Unidad Abstracta y el segundo a una persona (Servidor Público) que puede ser cambiante sin que este hecho afecta la continuidad del Organismo Administrativo y que además de representar la voluntad del Estado, representa así mismo una voluntad a satisfacer sus intereses personales.

En relación al estado que guarda el titular con la administración Pública, es importante remitirnos a los preceptos constitucionales establecidos en el Título Cuarto denominado "De Responsabilidades de los Servidores Públicos" que en sus Artículos del 108 al 110 muestran que en nuestro sistema los Servidores Públicos tienen un lugar especial.

En los Artículos 108, 109 y 110 Constitucionales se enumeran a las personas que tienen el carácter de Servidores Públicos en correlación con lo establecido en el Artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, expedida el 30 de diciembre de 1982.

Dentro de la gama de Servidores Públicos distinguimos a los que llamamos funcionarios y empleados entendiéndose lo siguiente "... distinción entre el concepto de funcionario y empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un

carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública - (Bielsa, D. Adm. t. II Pág. 23)": (11)

Se distinguen las diversas formas que adoptan las teorías civilistas porque el régimen que conviene a las relaciones del Estado en las que interviene es el régimen del Derecho Público y además porque la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado, adoptándose la exigencia de que dichas atribuciones se realicen de manera eficaz, regular y continua, sin que el interés del Servidor Público tome importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Por lo que "... las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de derecho público..." "... de derecho público tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública." (V. Inf. Pleno S. C. de J. año 1972, Pág. 331). (12) Una vez establecida la rama del derecho a la que corresponde la relación del Estado con los Servidores Públicos, es conveniente determinar la naturaleza jurídica del acto creador de dicha relación, o sea el acto de nombramiento para un cargo público no es un contrato porque no origina situaciones jurídicas individuales. Por tanto se le considera como un acto diverso cuyas características son:

- a) Formada por concurrencia de voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del Servidor Público, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan abstracta e impersonalmente los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público.

( 11 ) Obra citada. Pág. 129

( 12 ) Obra Citada. Pág. 130.

" ... ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni viciar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto que la doctrina denomina acto-uni6n (V Inf. Pleno S.C. de J. A6o 1972, P6gs 319, 331, 346). (13)

Cuando el nombramiento es objeto del acto de una voluntad o de varias recibe el nombre de elecci6n, no siendo su naturaleza jur6dica distinta de la del nombramiento.

### **CARRERA ADMINISTRATIVA**

La experiencia adquirida en m6s de diez a6os de asistencia t6cnica suministrada por la Divisi6n de Administraci6n P6blica del Departamento de Asuntos Econ6micos y Sociales de las Naciones Unidas, ha demostrado en forma concluyente la necesidad fundamental de establecer un s6lido sistema basado en el "m6rito" , o de mejorar las actuales estructuras de personal que preste sus servicios a los gobiernos para atender los servicios permanentes y aplicados o nuevos que establezcan.

En a6os recientes, casi la mitad de las solicitudes de asistencia t6cnica en la esfera de la Administraci6n P6blica se han referido a expertos que ayuden a los gobiernos a redactar o modificar las leyes, los c6digos, las reglas y reglamentos sobre Administraci6n P6blica, o a mejorar la administraci6n de personal en una gran diversidad de aspectos. Cada vez se hizo m6s claro que era conveniente preparar y poner a disposici6n de los expertos de los gobiernos informaciones aut6nticas sobre los elementos b6sicos de los sistemas basados en el m6rito efectivo, su fuerza moral, estructura, metodolog6a y pr6cticas.

Las investigaciones preliminares pusieron de manifiesto que no existe panacea, ni norma ni sistemas únicos que puedan aplicarse a todos los Estados: pero sí pareció útil y conveniente prestar un estudio de sistemas representativos, de las leyes y normas jurídicas que los rigen, y un conjunto general detallado de los elementos básicos de la administración que pudieran ser de utilidad a los gobiernos de los países en desarrollo. Las publicaciones de que se dispone sobre este tema se han circunscrito en su mayor parte en descripciones y análisis de las leyes y las prácticas de personal de un determinado sistema nacional; la mayor parte de esa documentación se refiere a las prácticas de personal que están vigentes en los países industrializados del mundo occidental. El presente documento tiene el objeto de concientizar a los países de reciente independencia, ocuparse de estudiar y seguir las guías generales que les sirvan para desarrollar sus sistemas autóctonos.

Se pretende dar un enfoque global de la contribución de los antiguos sistemas de personal a las prácticas que en esta materia, se siguen en los países que han surgido recientemente a la vida independiente.

Asimismo se trata de establecer los elementos básicos en el mérito; partiendo del pasado para introducirlos en el pesado futuro. Los nuevos Estados necesitan contar con una visión de las diversas soluciones de que puede disponerse; necesitan no sólo la facultad de seleccionar, inherentes a toda nación libre, sino el conocimiento que les permita hacer la selección más conveniente.

El Servicio Civil de Carrera necesita su propia legislación, o código especial, distinta a la legislación general sobre "gobernante y gobernado", porque el funcionario público es considerado en la mayoría de los países como un sujeto especial que

desempeña el servicio público, ya que este maneja recursos económicos del Estado, visto desde un punto de vista diferente a los empleados de la iniciativa privada ya que estos al realizar su trabajo de acuerdo a las necesidades del patrón o dueño de la empresa en la cual prestan sus servicios, situación que no afecta al pueblo, como la función que realizan los Servidores Públicos al no dar el manejo correcto de los bienes puestos bajo su cuidado causando daño al Erario Federal.

Aún cuando no se le hace una distinción o cuando no se le considera fundamental, el servicio de la Administración Pública siempre necesita su código profesional y sus reglamentaciones profesionales.

Los códigos de Administración Pública, las disposiciones legales y los reglamentos que rigen la carrera de los Servidores Públicos, bien podrían exigir, con respecto a cada país, varios volúmenes impresos.

El exámen de cada grupo que se examine tiende a dividirse en dos partes principales: la primera, trata de la legislación, autoridades y órganos establecidos para controlar la función pública y la segunda de los resultados de ese control en cuestiones tales como la contratación, los ascensos, los sueldos, las condiciones del servicio y la terminación de los servicios de los empleados públicos. La experiencia y la práctica de todos los grupos se comparan luego en una sección final.

La teoría clásica afirmaba que el Estado como empleador y el servidor público como empleado, eran ambos "sui generis" y que los códigos son reconocimiento esencial de este hecho, que acuerda el estado en interés propio, aunque incluyendo disposiciones cuyo alcance va en provecho del empleado. De estas disposiciones las más provenientes son las que establecen un sistema de carrera según el cual los empleados públicos son contratados y promovidos sobre la base del mérito, se les

promete una carrera vitalicia y se les protege, si observan buena conducta, contra el despido prematuro o arbitrario de su empleo.

En teoría los gobiernos que se interesen en utilizar sus servicios de Administración Pública decidida y específicamente para impulsar el desarrollo económico, deben esperar que esos servicios se apliquen, pero deben estar dispuestos a emplear los medios más rígidos para limitar esa expansión a lo estrictamente necesario para que no conduzca a lo absurdo y a la irresponsabilidad. A esto se debe que los Códigos de Administración Pública se dediquen y deban concretarse a establecer límites a la tendencia de los servicios de administración pública de la autoexpansión, tendencia que se ha observado frecuentemente.

Se debe reflexionar sobre una actitud que han tomado los Servidores Públicos, al compartir la opinión de que el gobierno es por algunos aspectos un mal necesario, que los Servidores Públicos son parásitos que crecen a costa de la clase trabajadora y que el dinero que se gasta en ellos es un gasto que no produce compensación alguna. Actitud de la cual hay que desprenderse para lograr la superación.

Cada acto administrativo individual ocurre en su propio medio no sólo bajo la influencia de los arreglos locales y de la comunidad, sino de los valores morales, éticos y políticos de la localidad.

El que tiene en sus manos la responsabilidad de mejorar la administración pública de su país, esas personas no pueden permitir que se diga de ellos lo que dijo: Cesar de Británico en la obra G. B. Sham Caesar and Cleopatra, en los siguientes términos:

**"Es un barbaro quien piensa que las costumbres de su tribu y de su isla son las leyes de la naturaleza"**

Por lo tanto, los países necesitan tener ante sí una vista general del mundo para poder elaborar un sistema nacional adecuado, siendo esencial que se base en otras experiencias, para mejorar sus Códigos de conducta, logrando así su mayor eficacia.

Si se tratan de resumir los sistemas que existen hoy día con respecto a la contratación, condiciones de servicio y terminación de empleo de los funcionarios públicos. Son muchos los funcionarios que desempeñan funciones diferentes para que ello fuera posible, sería igualmente equivocada la idea de dictar una norma universalmente adecuada. Una lectura cuidadosa de los textos legales indica que hay muchas variaciones y aún así es probable que haya en ellos más uniformidad que en la práctica ordinaria. No existe medio alguno por el que un país pueda evitar tener la fuerza a la administración que necesita, primero haciendo una evaluación imparcial y objetiva de sus problemas y de sus recursos, y segundo aplicando persistentemente los remedios que haya encontrado aplicables.

Esto no quiere decir que debe eliminarse la flexibilidad ni un enfoque de aproximación. Lo que sí debe eliminarse si existe la decisión de progresar, es una fórmula inmutable escrita y un interés práctico intermitente.

Se aprecia que se atribuye menos importancia a la dirección de administración que a la economía, menos atrayente que la política y menos exitante que la dirección internacional, pero no menos indispensable. Sin embargo infortunadamente, en los países que están surgiendo a la vida independiente, donde cada esfera exige ser la primera en las actividades de dirección, la administración tiende a ser un sueño inalcanzable de esas exigencias en competencia. Si ha de asegurarse el progreso tan interesadamente necesitado y generalmente buscado, debe darse a la dirección administrativa la atención y cuidado que necesita, logrando así la superación deseada.



Para lograr el objetivo anteriormente planteado se considera necesario que las instituciones de Gobierno capaciten a los Servidores Públicos para desempeñar con diligencia el servicio que les sea encomendado, dicha capacitación se deberá impartir cuando menos cada seis meses; así mismo se deberá observar los perfiles de los puestos, esto se trata de las características que deben reunir los Servidores Públicos para desempeñar cierto puesto, llevándose a cabo con ellos en el desarrollo del puesto, que presume el conocimiento necesario para realizar una función sin confundir esta con la experiencia para desempeñar el puesto.

#### **- LA SITUACION LEGAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

En cuanto a las obligaciones y los derechos que tienen los funcionarios y empleados públicos, la Constitución de 1857 se refería al juramento que tenía que prestar el funcionario; pero al separarse la Iglesia y el Estado, el 25 de septiembre de 1873 se adiciona una nueva modalidad previniendo en la Ley Orgánica que la simple promesa de decir verdad y la de cumplir las obligaciones que ella contrae, sustituyen el juramento.

La Constitución de 1917, dispuso que "La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que lo hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la Ley". (Artículo 130)

Al estudiar la situación de los empleados y funcionarios frente a la administración examinamos la responsabilidad que estos tienen que puede ser civil, penal o administrativa.

La responsabilidad civil tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al titular del cargo provoque un menoscabo en el

### Patrimonio del Estado.

Cuando surge la responsabilidad civil, una vez que ella se constituye por resolución administrativa, se procede a hacer efectiva la indemnización correspondiente, directamente sobre los bienes del responsable.

La responsabilidad penal tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como una agravante la circunstancia de que su autor desempeña una función pública. El Código Penal consagra en uno de sus títulos los delitos cometidos por los Servidores Públicos.

La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, pudiendo ser concomitante con la responsabilidad civil y la penal comentadas. Esta responsabilidad puede en algunos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento.

El Servidor Público tiene las siguientes obligaciones establecidas en el Artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

- I.-Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiado, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.
- II.-Observar buenas costumbres dentro del servicio.
- III.-Cumplir con las obligaciones que les impongan las Condiciones Generales de Trabajo.

- IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.
  - V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.
  - VI.- Asistir puntualmente a sus labores.
  - VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; y
  - VIII. Asistir a los Institutos de Capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.
- Asimismo, el Servidor Público cuenta con derechos, debiendo precisar la naturaleza de los mismos según los siguientes elementos:
- 1.- El ejercicio del funcionario frente al particular, como competencia del Estado.
  - 2.- La protección con la que cuentan mientras que la Ley no sufra cambios.
  - 3.- El hecho de que de una Ley se defina la situación del Servidor Público, no es motivo para negar la existencia de sus derechos.
  - 4.- Tampoco se le niega derechos por ser el desempeño de su labor de una característica distinta a la patrimonial.
  - 5.- Se toma en cuenta también a favor del Servidor Público las prerrogativas que la Ley le otorga.

Dentro de las prerrogativas se encuentra la que establecen tanto los que sostienen la teoría contractual como la unilateral en el sentido de que, el empleado no tiene derecho a la inamovilidad, obteniendo los primeros que como en el empleo hay un contrato por tiempo indefinido, el Estado puede

ponerle fin en cualquier momento, y los segundos, que siendo unilateral el origen de la relación, unilateralmente puede el Poder Público darla por concluida.

El sistema legal mexicano distingue al respecto tres categorías de disposiciones;

- a) unas, conforme a las cuales el Poder Público puede hacer libremente remociones;
- b) otras, en las que se fija un término a la duración del cargo, y
- c) las que establecen la facultad de remoción por causas especiales y de acuerdo con un procedimiento también especial.

Ahora bien, es conveniente mencionar que los empleados de base solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada de lo contrario tendrán derecho a la indemnización correspondiente.

Otro de los derechos de los trabajadores al servicio del estado es el del ascenso, considerándose este como la atribución de un empleo superior y de un sueldo mayor dentro del mismo empleo.

El derecho moderno tiende a desarrollar, como base del servicio civil la carrera del empleado, creando a favor de éste la posibilidad de ir mejorando mediante el ascenso.

Por otra parte, hay que considerar que debe compaginarse el interés del funcionario con el interés del servicio para obtener servidores capaces y dignos, regulando el ascenso como un derecho del funcionario y dando a los cargos respectivos la remuneración, consideración y dignidad debidas.

Entendiendo pues, por sueldo "retribución en dinero que el funcionario o empleado percibe por el servicio prestado, retribución equivalente y en proporción a la duración del servicio que, fijada anualmente, es pagado por periodos regulares"- (ibit., t. II, Pág. 115) (14 )

Así pues, en los incisos IV, V y VI del apartado B del Artículo 123 constitucional, establecen que el salario será fijado por los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos y en ningún caso podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en el Distrito Federal, sin hacer distinciones, y sólo se podrán practicar retenciones, descuentos y deducciones en los casos previstos en las leyes.

Además de los derechos mencionados anteriormente el apartado B del Artículo 123 constitucional establece el de ser reinstalados en sus plazas, de que se les paguen los salarios caídos cuando hubiese laudo a su favor; de que se les otorgue otra plaza equivalente cuando se suprima la que tenga, de ser indemnizado por separación injustificada, cuando los empleados opten por la indemnización.

El 23 de noviembre de 1954 se expidió una Ley que establece estímulos y recompensas a favor de los funcionarios y empleados federales que desempeñen sus labores con, honradez, diligencia, constancia o acuciosidad ejemplares o bien por méritos relevantes.

La Constitución reconoce a los trabajadores el derecho de asociarse en forma sindical y el de huelga y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado consiga además el de formar parte en el Tribunal de Arbitraje, por medio de un representante de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Se ha objetado el derecho de sindicalizarse alegando que el Sindicato es una organización con vista a la huelga la cual es contraria al funcionamiento normal y continuo del servicio público, que el sindicato es una organización hostil a la jerarquía administrativa y a la organización política del país porque resta facultades a los

gobernantes para organizar los servicios públicos y su personal; el sindicato amenaza la organización constitucional del Estado por tender a constituir como forma de representación nacional la de las fuerzas económicas o clasistas en vez de la del ciudadano.

Se objeto, tal situación aduciendo que si la ley establece una regulación adecuada que garantice el respeto de la jerarquía administrativa y de la organización política y consitucional del Estado ninguno de los peligros que se prevee pueden ser justificados. El movimiento sindicalistas se resume en los siguientes puntos:

- a) Defender la situación de los funcionarios en sus cargos contra injustas separaciones o postergaciones, proponiendo el establecimiento de las garantías que aún no existen.
- b) Procurar que se respeten las reglas o disposiciones que regulan un ingreso, ascenso, separación del cargo público y todas aquellas otras que garantizan la carrera del funcionario.
- c) Proponer las reformas y medidas que se estimen convenientes para el mejor funcionamiento del servicio público, dirigiéndose para ello a la autoridad competente.
- d) Compartir los funcionarios, por el prestigio y fuerza de sus sindicatos, la dirección del servicio.
- e) Llegar los sindicatos a ser factor político en la nueva organización de la representación nacional, en la cual las fuerzas productivas de la Nación constituirán un vasto mecanismo de representación a través de los sindicatos (Ruiz Gómez, op. cit., Pág 301). ( 15 )

Es conveniente mencionar que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos.

Se establece asimismo que la huelga sólo podrá ser declarada cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B del Artículo 123 Constitucional y siempre que estén de acuerdo para declararla las dos terceras partes de la dependencia afectada.

#### **CONDICIONES DE RESPONSABILIDAD**

Dentro de éstas se encuentran enmarcadas la culpa y el riesgo, siendo la primera subjetiva porque implica un juicio sobre un individuo y la segunda objetiva ya que tan solo basta acreditar que el perjuicio causado obedece al hecho de otro.

La culpa se ha definido según los hermanos Mazeaud, "es un error de conducta en que no hubiera ocurrido una persona prudente y diligente colocada en las mismas circunstancias" ( 16 ), la culpa se puede producir por impresión, abstención, imprudencia entre otras manifestaciones de la forma de obrar de una persona, comparado con el modelo del tipo ideal.

Entendiéndose entonces como riesgo, aquél del que no es necesario investigar el comportamiento de una persona, "es suficiente que el perjuicio se vincule materialmente, a los actos, porque aquél que ejerce una actividad debe asumir los riesgos de ella". (17)

En cuanto a la carga de la prueba tales condiciones difieren, ya que en la subjetiva es necesario probar la culpa y en la objetiva basta probar que el perjuicio fué causado por la actividad del demandado.

(16) Jaime Vidal Perdomo.- Derecho Adm. Temis. Bogotá, Colombia 1987.- Pág 384

(17) Obra Citada Pag. 385

Al respecto se puede mencionar que la condición de responsabilidad más avanzada es la culpa, por lo que se habla de los factores de impunidad o atribución legal de responsabilidad.

Sin embargo, la responsabilidad sin culpa fundada en el riesgo, ha ocasionado en el derecho público que el principio de igualdad tome fuerza ante las cargas públicas, indicándose que el daño que puede recaer sobre un administrador por la acción administrativa debe recaer sobre todos, repartiéndose la responsabilidad resultante.



## **CAPITULO II**

### **LOS ORGANOS DE CONTROL, SUS POLITICAS Y ATRIBUCIONES**

## **II.- LOS ORGANOS DE CONTROL, SUS POLITICAS Y ATRIBUCIONES**

### **A) SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN**

Como se mencionó al principio de este trabajo, para la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, fué necesario reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, como un decreto que la reforma y adiciona. El ordenamiento legal en comento fué adicionado con el Artículo 32 Bis, que crea a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y le da atribuciones de los asuntos que le corresponden en diecinueve fracciones; teniendo la competencia entre otras para coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda; para conocer e investigar los actos, omisiones y conductas de los Servidores Públicos y constituir las responsabilidades administrativas; para aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las Leyes señalen y para constituir las responsabilidades administrativas de su personal.

Para que tal Secretaría cumpla con dichas atribuciones, se creó el primer Reglamento el 19 de enero de 1983, siendo abrogado por el nuevo Reglamento Interior de la propia Secretaría del 13 de enero de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero y entró su vigor el día siguiente, 17 de enero de 1989.

El mencionado reglamento preceptúa la competencia y organización de la Secretaría entre las que se mencionan las facultades de la Dirección General Jurídica, Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, Dirección General de Auditorías Externas y Dirección General de Auditoría Gubernamental. etc.

Siendo necesario en el citado año de 1982, se efectuará un gran esfuerzo para unificar la legislación sobre responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos, por lo que se reformó además de la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal (que creó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las reformas aludidas se dieron basadas en la Renovación Moral, las correspondientes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dieron mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, nombrando a su Título Cuarto " de Responsabilidades de los Servidores Públicos", consignadas en los Artículos del 108 al 114.

Y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fué promulgada para reglamentar el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, Ley que entró en vigor a partir de enero de 1984, en ella al igual que en la Constitución comentada, se establece quienes son Servidores Públicos, el procedimiento para determinar sus responsabilidades administrativas, las sanciones a que se harán acreedores y las autoridades competentes para aplicarlas. Ordenamiento que en su Artículo 3° menciona entre otras como autoridades competentes para aplicar dicha Ley a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

#### **OBJETIVOS**

Es importante mencionar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, solo tiene facultades para intervenir dentro del Poder Ejecutivo, por lo tanto sus objetivos se basan en que dicho Poder del Estado, cuente con:

1. Un instrumento eficaz que vigile y evalúe los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, con el objeto de que su administración se efectúe en estricto apego a las Leyes y dentro de los más altos parámetros de economía, eficacia, eficiencia y honradez.

2. Que los recursos actualmente destinados a esta función sean optimizados mediante su integración a un sólo instrumento del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes.
3. Que mediante el control más eficiente de la Administración Pública Federal, se coadyuve a combatir el proceso inflacionario que erosionó la riqueza nacional.
4. Que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que desarrollen se constituya en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la administración pública, llevando así a la práctica los conceptos de renovación moral.
- 5.-Que se refuerce el Sistema Nacional de la Planeación, al introducirse desde su concepción la instancia de control.

6. Que a través de los más modernos conceptos de control administrativo, se abandonaran caducos sistemas de vigilancia y control, orientándose de una mejor manera a programas prioritarios.

Por lo tanto el Sistema de Control de la Gestión Pública, dentro del que se inserta la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se da en los siguientes puntos:

1. Una normatividad administrativa para el manejo de los recursos económicos del Estado, desarrollados por las Dependencias globalizadoras: La Secretaría de Programación y Presupuesto actualmente Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de Programación y Presupuestación, Adquisiciones, Enajenaciones, Obras y Servicios Públicos; así como en materia de Deuda y Fondos y Valores. Normatividad que se desarrolló basada en principios constitucionales establecidos en los Artículos 127 y 134 así como los normados en la Ley General del Control de la Gestión Pública.

2. Un marco de vigilancia del cumplimiento de la normatividad anterior, en torno a la facultad de efectuar auditorías que tiene la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Artículo 32 Bis).

3. Un marco de investigación de responsabilidades y la aplicación de sanciones derivadas de incumplimientos de las obligaciones de los Servidores Públicos, las que se establecen en las normas sobre el manejo y administración de recursos económicos como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- **FUNCIONES**

Las funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se clasifican en normativas, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de control de responsabilidades de los Servidores Públicos; conceptualizándose como sigue:

1. **De Normatividad:**

- Planear, organizar y coordinar el sistema nacional de control y evaluación gubernamental.
- Expedir normas de control para la Administración Pública Federal.
- 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 emitía la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deudas, manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias.

- Expedir normas para la cooperación técnica de informes y datos entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.
- Establecer las bases generales y los Lineamientos para la práctica de las auditorías internas y externas.
  - Expedir las normas necesarias para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas del público sobre la conducta de los Servidores Públicos e irregularidades en el ejercicio de la función pública; y
- Expedir normas para el cumplimiento por parte de los Servidores Públicos de la presentación oportuna y eficiente de sus declaraciones sobre situación patrimonial.

## **2. De Vigilancia y Fiscalización:**

- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal.
- Practicar auditorías financieras, legales, de operación, de control de gestión y de fondos y valores.
- Revisar, inspeccionar e intervenir sobre el cumplimiento de las Leyes y Normas en cuanto a obra pública y adquisiciones.
- Designar a los auditores externos en las Entidades de la Administración Pública y normar su actuación.
- Designar y proponer a los comisarios públicos, así como coordinar sus funciones preventivas y en caso correctivas en el Sector Paraestatal.
- Apoyar la designación de los titulares de las Contralorías Internas en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y vigilar su funcionamiento, así como la adecuación a las normas de control interno establecidas por la Secretaría;

y

- Verificar y controlar las manifestaciones de bienes de los Servidores Públicos.

### **3. De Evaluación:**

- Realizar evaluaciones en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
- Evaluar el manejo y aplicación de recursos federales en las Entidades Federativas y Municipios.
- Investigar los resultados de los programas y acciones del Gobierno Federal.
- Vigilar y evaluar la eficiencia de los Servidores Públicos; y
- Concretar y dictaminar la existencia o desaparición en su caso de Empresas Paraestatales.

### **4. De Control de Responsabilidades de los Servidores Públicos:**

- Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten al respecto y, en su caso, turnarlas a las Dependencias que corresponda.
- Instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el Servicio Público.
- Sancionar a los Servidores Públicos en los casos que legalmente le compete, y en eventualidad turnar los expedientes a las Contralorías Internas de las Dependencias respectivas para la aplicación de sanciones.
- Denunciar delitos por conductas ilícitas en el manejo de los recursos de la nación y en el funcionamiento de los Servidores Públicos y en su caso a terceros, tanto de orden administrativo como de tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio.
- Declarar que no se ha cumplido con la obligación de presentación de declaraciones de bienes para los efectos de la separación del cargo del Servidor Público incumplido;

y

- Previa la investigación o práctica de auditorías, denunciar ante el Ministerio Público el delito del enriquecimiento ilícito. Como se puede observar las funciones encomendadas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación son muy extensas y abarcan todos los ámbitos de la función pública, dándole fuerza al control administrativo que se persiguió con la creación de dicha Dependencia, funciones que ha venido desempeñando a lo largo de diez años, dándose en la práctica resultados eficientes los que se han reflejado en el ejercicio de la función pública faltando aún mucho por hacer para lograr el objetivo fundamental una renovación moral y prevenir la corrupción.

#### **FACULTADES**

Estas encuentran estrecha vinculación con las funciones que se precisaron anteriormente, en cuanto a normatividad y vigilancia. Existiendo otra clasificación referente a funciones y facultades "Las Sancionatorias", las que se refieren a que: La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como complemento necesario de su actuación preventiva, deberá conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los Servidores Públicos, para deslindar responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar denuncias correspondientes ante el Ministerio Público Federal. Dicho concepto fué expuesto en el punto que antecede, pero encaminado a las funciones de control de responsabilidades de los Servidores Públicos, de donde se desprende que tanto las facultades como las funciones se dan en un mismo tiempo y circunstancia.

- **RELACIONES CON OTRAS DEPENDENCIAS:**

Para lograr el eficaz funcionamiento del control administrativo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se relacionaba con la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto actualmente Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República y la Contaduría Mayor de Hacienda tomando en cuenta los criterios siguientes:



**1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Secretaría de Programación y Presupuesto).**

- Las áreas normativas en materia de contratación de deuda, de programación y presupuesto, en el manejo de fondos y valores, recursos económicos y servicios públicos; deberán consultar obligatoriamente a la Secretaría de la Contraloría con antelación a la expedición de normas respectivas.
- El área normativa en materia de contabilidad gubernamental deberá consultar a la Secretaría de la Contraloría antes de expedir normas y estará obligada a proporcionar oportunamente la información derivada de dicha contabilidad y del ejercicio del presupuesto. (Actividad que estaba encomendada a la extinta Secretaría de 2. Programación y Presupuesto).
- Debe proporcionar a la Secretaría de la Contraloría, la información del caso en materia de cumplimiento de obligaciones tributarias.

**Procuraduría General de la República:**

- La Secretaría de la Contraloría está obligada a denunciar ante el Ministerio Público la presunta comisión de delitos que se identifiquen en el ejercicio de sus facultades y funciones, así como a proporcionar el apoyo técnico contable para las averiguaciones previas.

**3. Contaduría Mayor de Hacienda:**

- La Secretaría de la Contraloría, se coordinará con la Contaduría Mayor de Hacienda, a fin de establecer los procedimientos que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivos cometidos en el control de la gestión pública.

#### 4. Dependencias y Entidades en general:

- Los órganos de control de las Entidades y Dependencias, dependerán funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría.
- Las Entidades o Dependencias quedarán obligadas a proporcionar la información y todas las facilidades que requiera la Secretaría de la Contraloría, para el ejercicio de sus funciones y facultades.

#### - **ESTRUCTURA ORGÁNICA:**

Según se desprende del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y de acuerdo a lo preceptuado en el Artículo 2°, cuenta con las siguientes Unidades Administrativas:

- |   |                       |
|---|-----------------------|
| 1. Secretaría del Ramo  | Artículo 5°           |
| 2. Subsecretaría "A"  | Artículo 6° y 24°     |
| 3. Subsecretaría "B"  | Artículo 6 y 24       |
| 4. Oficialía Mayor  | Artículo 8°           |
| 5. Contraloría Interna  | Artículo 9°           |
| 6. Unidad de Comunicación Social                                  | Artículo 13°          |
| 7. Dirección General Jurídica                                     | Artículo 12° y 14°    |
| 8. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial | Artículo 12° y 15°    |
| 9. Dirección General de Inconformidades                           | Artículo 12° y 15°BIS |

10. Dirección General de Operación General	Artículo 12° y 16°
11. Dirección General de Simplificación Administrativa	Artículo 12° y 17°
12. Dirección General de Contraloría Social	Artículo 12° y 17°BIS
13. Dirección General de Control y Evaluación de la Gestión Pública	Artículo 12° y 18°
14. Dirección General de Auditorías Externas	Artículo 12° y 19°
15. Dirección General de Auditoría Gubernamental	Artículo 12° y 20°
16. Dirección General de Administración	Artículo 12° y 21

- **DIFERENCIA CON LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA:**

Como ya se hizo mención el Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece funciones y facultades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Así mismo, en el Artículo 3° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se establecen las conducentes a ésta, las que analizadas y comparadas, se puede afirmar que no existe duplicidad de objetivos o de funciones, ya que se trata de órganos formal y materialmente diversos, que realizan control gubernamental desde distintos ángulos y motivaciones, uno externo y otro interno, uno priori y otro posteriori, posterior al ejercicio presupuestal y preventivo y permanente, los que se complementan en lo que técnicamente se considera como un ciclo total de control gubernamental.

## **B) ORGANOS INTERNOS DE CONTROL EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES:**

Dentro de las consideraciones del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental se encuentran los Organos Intentos de Control flexibles y eficientes en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Por lo tanto, para el cumplimiento adecuado de la función normativa, se requiere de la participación efectiva y del compromiso de todos los niveles de la administración pública, compartiendo la responsabilidad.

Al considerarse a la norma como un elemento de armonía y equilibrio sin perder su naturaleza jurídica, se ha evitado la emisión de lineamientos unilaterales de gabinete, ajenos a la realidad y al conocimiento de cada dependencia y entidad.

Para lograr tal propósito se creó un plan de acción que fija los limites para concretar las acciones a desarrollar.

### **- NORMAS QUE REGULAN SU FUNCIONAMIENTO:**

Esta es la primera etapa del plan referido, que tomó el compromiso de redimensionar el papel y alcance de los órganos de control, por lo que se efectuó un análisis a la heterogeneidad organizacional y operativa de las Dependencias y Entidades, lo que materializó en una nueva concepción de los Organos Internos de Control, cuya ubicación se concretiza dentro de un esquema funcional de neutralidad, en relación a las actividades de orden operativo.

Dentro de tal esquema se propuso asegurar que las funciones de vigilancia y comprobación se ejercieran con objetividad, imparcialidad e independencia de aquellas actividades sujetas a fiscalización.

Para que el propósito citado resulte se definió a los Organos Internos de Control como órganos de apoyo adscritos directamente al titular de la Dependencia o Entidad, induciendo su autonomía respecto del resto de la organización, asegurando el cumplimiento de los siguientes aspectos:

1. Desarrollar sus funciones en un marco de independencia u objetividad.
2. Servir de apoyo al titular en el ejercicio de sus atribuciones.
3. Contar con el respaldo adecuado en el desarrollo de las funciones que les han sido conferidas.
4. Tener libre acceso a todas las áreas de la Dependencia o Entidad.

Los aspectos mencionados deben funcionar a semejanza de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la diferencia de que su operación se sujeta al interior de la Dependencia o Entidad, desarrollando por ende en tres funciones: supervisión de control, auditoría, quejas y denuncias.

A los Organos Internos de Control se les ha orientado a promover la racionalidad en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros, bajo el establecimiento de mecanismos que prevengan la corrupción, además tienen la responsabilidad de organizar y coordinar el sistema integrado de control con el propósito de establecer la manera en que se apliquen las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación, logrando con ello coherencia y direccionabilidad.

El sistema que nos ocupa incorpora el control preventivo, fiscalizador y sancionador; reforzando prioritariamente la fase preventiva mejorando la gestión administrativa.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, emite las normas

generales para el funcionamiento de los Organos Internos de Control, les dá apoyo y asistencia técnica a efecto de que cumplan con sus funciones, interviene directamente o a petición de parte por medio de auditorías.

Las normas de la Secretaría de la Contraloría, se contemplan en las Bases Generales del Programa Anual de Auditoría, documento que permite el funcionamiento ordenado y armónico de los Organos de Control, la adopción del mismo permite uniformar los criterios de intervención de los Organos Internos de Control, orientando sus acciones al reforzamiento del control.

Así mismo, se diseñó el sistema de información periódica con el que se cumplen los siguientes propósitos:

1. Proponer recomendaciones objetivas que efectivamente contribuyan a eficientar la administración de la Dependencia o Entidad.
2. Promover la oportuna y efectiva aplicación de las recomendaciones propuestas.
3. Presentar oportunamente la información, con el fin de no restarle vigencia e importancia a su contenido.

- **INSTRUMENTACIÓN DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL:**

Esta fase se inició paralelamente con el marco normativo, pero ésta incluye acciones permanentes de supervisión, evaluación, apoyo y seguimiento, a efecto de lograr la retroalimentación sobre la efectividad de la norma permitiendo,

1. Dar estructura y forma a las Contralorías Internas o equivalente.
2. Integrar los recursos materiales y financieros necesarios en calidad y cantidad para su funcionamiento.
3. Establecer métodos, procedimientos y programas de trabajo

4. Intregar en cada Contraloría Interna o equivalente, un grupo de trabajo calificado, que cuente con elementos profesionales adecuados para el desarrollo de las funciones del Organismo Interno de Control. En esta fase, se celebran reuniones globales e intersectoriales, juntas de trabajo, visitas directas de evaluación, la celebración de cursos de capacitación y difusión, para promover la comprensión y aceptación de la norma.

- **JERARQUIA DE LAS FUNCIONES DE CONTROL:**

Al crearse las Contralorías Internas, pocos fueron los instrumentos novedosos introducidos en realidad, siendo el principal la jerarquía que se les dió y sobre todo el apoyo político definitivo que se les imprimió. Esta jerarquía y apoyo se materializaron con la creación de la Secretaría de la Contraloría; una Ley de Responsabilidades actualizada que introduce un código de conducta explícito para los Servidores Públicos y que otorga amplias facultades de sancionar a las Contralorías Sectoriales, así como modificaciones al Código Penal de la Federación que tipifican figuras delictivas que permiten combatir efectivamente el conflicto de intereses, el tráfico de influencias y demás delitos que por falta de definición penal eran meras infracciones administrativas.

Con fuerza y bajo este antecedente se reorientaron los instrumentos de control del Gobierno Federal, conceptualizados como un conjunto de medios con propósitos múltiples tales como: asegurarse el cumplimiento de la Normatividad, garantizar la disciplina y honestidad presupuestarias, promover la elevación de los medios de control, desalentar el despilfarro, promover la austeridad y la productividad y hacer seguimiento a los programas y planes prioritarios.

Ayudó mucho a estos propósitos la clara y oportuna Normatividad sobre racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal emitida por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto porque corto de tajo, las amplias "Facultades discrecionales" para usar los fondos públicos que generalmente, se traducían en anarquía, despilfarro y eventualmente malversación, coadyuvó también a hacer funcionar a los Organos de Gobierno de las Paraestatales y al introducir a los denominados Comisarios con un nuevo enfoque han activado este importante instrumento de vigilancia que en el pasado, llegó a convertirse en protocolario.

- **CONCEPTO MODERNO DE CONTROL:**

En la práctica gubernamental cotidiana el control se manifiesta, en su manera más general, comparando lo planeado con lo ejecutado para realimentar la planeación o iniciar acciones correctivas.

Pero lo planeado son muchas cosas: son normas, decretos, instrucciones, presupuestos, estándares, etc. etc., y los mecanismos de control para garantizar su cumplimiento también tienen variadas manifestaciones, van desde la elemental segregación de funciones, hasta la presencia de Auditores de la Contraloría, aplicando procedimientos de revisión o levantando un Acta Administrativa, pasando por las cadenas de autorizaciones.

Estos controles garantizan disciplina presupuestal, promueven eficacia y eficiencia pero si no se les introduce el concepto moderno también pueden ser -paradójicamente- promotores de burocratización si empantanar inútilmente el procedimiento o la toma oportuna de decisiones; se pueden convertir en promotores de corrupción, si alargan estérilmente la cadena de autorizaciones, llegan a ser motivo de encarecimiento de



la operación, si son más caros que la operación que pretenden controlar o de atemorización innecesaria que provoca inmovilidad y, consecuentemente ineficacia, si el énfasis se pone en la fase represiva y no en la preventiva

Exageradamente, se ha señalado que al crearse las Contralorías se pasó del "Saqueo al Terror". Esta exageración, sin embargo, encierra una crítica atendible y por ello, las Contralorías Internas de la Administración Pública deben ser diligentes en su actuar cotidiano para que los controles que promueven y operan sean ágiles y efectivos cuidando que a cada Servidor Público quede muy claro que se espera de él, a fin de eliminar todo rango de incertidumbre que paralice la mano de quien debe firmar, autorizar o decidir, realizándose paralelamente una función de vigilancia y asesoría para apoyar una ágil toma de decisiones.

Los controles tienen como límite su costo mismo y su posible pesadez, que hemos denominado la "tramitología" para poder operar las Dependencias y Entidades aún se transforma; a pesar de los esfuerzos de la Ley de Entidades Paraestatales cuyo espíritu es dar autonomía de gestión pero que en la práctica ha topado con la inercia del control centralizado, se fijan metas y programas de productividad adecuadas a las Entidades y Dependencias y luego se les impone una "Camisa de Fuerza" para que no puedan cumplirlas. El camino por andar en esta materia es largo, los costos de las decisiones tardías o ausentes motivados por la "Tramitología", muy altos y desgastantes.

Desburocratizar, desregular, agilizar, simplificar, descentralizar, modernizar, incrementar la productividad, deben ser y son las divisas actuales y permanentes de los instrumentos de control.

Esto requiere de conocimiento profundo de las operaciones, de Contralores comprometidos de tiempo completo, de capacidad profesional, sensible, alerta y autocrítica. Así como de persistencia en los controles hasta su consolidación.

El control se establece no para servir a la Contraloría Interna, sino para servir a la Institución. Vale decir, al cumplimiento eficaz y congruente de sus objetivos, es uno de los medios, no el fin.

Al final de cuentas, el control es más un ambiente que Manuales y Normas es una mística de conducta, conciencia y comportamiento que implica, esencialmente, autocontrol y que se va creando en la sociología de las organizaciones poco a poco. El mejor control, lo sabemos, sucumbre ante la conclusión y ésta se da si está ausente la escala de valores a que se refiere esa mística. En este aspecto es fundamental saber diferenciar entre error e irregularidad; se permite equivocarse, lo no aceptable son las conductas de mala fé.

En el concepto moderno el control se considera función importante de las contralorías promover en los Servidores Públicos una conducta fundada en vocación de servicio, los Servidores Públicos administran recursos que son propiedad de la nación toda y tienen por ello una doble responsabilidad, cuidar con gran esmero los recursos porque, como forman parte de la nación, son también recursos de ellos; pero al no ser los únicos integrantes de la nación, entonces deben cuidarlos con la diligencia con que se cuidan los recursos ajenos.

El control esta atento a la critica constructiva que enfatiza los límites y paradojas del control y la negativa que pide la desaparición de los controles y las Contralorías porque se ha disminuído el ámbito de impunidad que hacia de los Fondos Públicos y las facultades para gobernar botón personal. No olvidemos que en el pasado de este país ya existió una Contraloría General de la Nación que desapareció.

- **CONDUCCIÓN Y CONTROL PARAESTATAL:**

Las acciones del Gobierno Federal en materia de control y vigilancia de la Empresa Pública tuvieron su origen en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y empresas de Participación Estatal, promulgada en 1947. En ella se facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ejercer el control sobre las Entidades Paraestatales.

Pero en los años sesentas tal actividad se encomendó a la Secretaría del Patrimonio Nacional, al entrar en vigor la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, quedando dicha Secretaría facultada para vigilar el cumplimiento de las disposiciones que dictará la Secretaría de la Presidencia en cuanto a inversiones y ejercicio presupuestal.

En 1970 se le otorgó a la Secretaría del Patrimonio Nacional la atribución para designar a un representante, con voz pero sin voto en cada uno de los Organos de Gobierno en donde no tuviera representante permanente. Siendo este el germen del Comisario Público.

En el año de 1975 los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal estaban obligadas a informar a sus respectivos Organos de Gobierno en lo relativo a sus actividades, informe que se emitía en forma bimestral.

A fines de la década de los setentas, se procuraron cambios como la delimitación de responsabilidades y la aplicación de criterios, a efecto de eliminar la duplicidad de funciones. Por lo tanto, se dió la necesidad de agrupar dichos Organismos Públicos de acuerdo a sus objetivos, propósitos y funciones, asentando sus bases en coordinadores administrativos que fungieran como Cabezas de Sector a las que quedarían adscritas las Entidades.

En dicha época se crea la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, como Dependencia globalizadora de las funciones de normatividad, regulación y evaluación. Así mismo, se le asignó a los titulares de las Dependencias Centralizadas responsabilidades de coordinación sectorial.

Por otra parte, al requerirse la congruencia de las actividades desarrolladas por las dependencias y a niveles superiores de la Administración Pública, se dió origen a diversos gabinetes como fueron el económico, agropecuario, salud y comercio exterior.

Los ordenamientos básicos sobre los que se sustentó el proceso administrativo descrito fueron:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados y derogó en lo que se oponía, a la Ley para el Control de los Organos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en 1970.
- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que abrogó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y en lo que se opusiera, a la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación.
- La Ley General de Deuda Pública que derogó el Artículo 26 de la Ley Orgánica Nacional Financiera, S. A. en lo relativo a la Comisión Especial de financiamiento exterior.
- Las Leyes sobre el Control de Adquisiciones, Control de Contratos y Obras Públicas y Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles

- **Primer acuerdo Presidencial de Autorización:**

En 1982, la operación sectorial de la Administración Pública Federal sufrió un asentamiento y deficiencias, siendo necesarias una adecuación y precisión.

Por lo tanto la Comisión de Empresas Públicas, dirigentes sociales empresariales e intelectuales con el objeto de confirmar el plan de gobierno 1982-1988, destacó los siguientes problemas:

- Las coordinadoras sectoriales no habían logrado conjugar en la práctica administrativa la capacidad de mando y autoridad técnica para el ejercicio de sus funciones.
- La asignación sectorial de las empresas en ocasiones fué inadecuada lo cual repercutió como factor limitante en la capacidad de coordinación sectorial.
- La empresa pública opera atendiendo en interés general, lo cual impide le sean aplicados criterios de rentabilidad.
- Entre los órganos colegiados de conducción de las empresas prevalece una inactividad que obstruía su desempeño.
- Los procesos de planeación, programación y presupuestación que determinaban el desarrollo del Sector Paraestatal se realizaban en forma arbitraria al nivel global o sectorial.
- El control y la evaluación como instrumento correctivo de la administración pública, se aplicaban parcialmente y por instancias dispersas.

En éste orden de ideas era necesario que para la operación de la empresa pública como instancia de su Organismo de Gobierno actuara como catalizador de decisiones, por lo que para lograrlo eran necesarias las siguientes características

- Un número mínimo de consejeros administrativos.
- Sólo los consejeros tomarían decisiones.

- Los miembros- consejeros debían estar relacionados con el área específica de la coordinación de la Cabeza del Sector.
- Los comisarios deben vigilar que las decisiones se adopten.
- Invariablemente los miembros - consejeros, asistirían enterados de los temas a tratar, autorizados para tomar decisiones y su voto tendría validez institucional.

Con los puntos anteriores se obtendría lo siguiente:

- Un programa de desarrollo estratégico para la entidad a mediano plazo.
- Un programa complementario, delimitando las condiciones y apoyos a corto y mediano plazo.
- Un mecanismo ágil de información y evaluación de la gestión política y administrativa.
- La consolidación de la naturaleza paraestatal de la empresa pública, en la medida en que su Órgano de Gobierno defina los conflictos de todo proceso político-administrativo y oriente con agilidad los procesos de producción de bienes o servicios.
- Se facilita y precisa la conducción sectorial de las Entidades Paraestatales. Esto perfila al Órgano de Gobierno, como el instrumento operativo más importante de la coordinación y política sectorial.
- **ACUERDO DE EMPRESAS PÚBLICAS:**

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación asumió la responsabilidad de propiciar la adecuación y desarrollo de la conducción paraestatal, la que llevó a cabo en tres etapas.

**Primera Etapa:**

En ésta se procuró revisar y adecuar la normatividad vigente a un esquema que delimitará el ámbito de actividad de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Tales trabajos encontraron sus frutos el 19 de mayo de 1983, fecha en la que el Ejecutivo Federal dió a conocer los acuerdos sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y las relaciones con éste.

El primer acuerdo tomado manifestó la necesidad de emitir lineamientos generales para la integración y funcionamiento de Organos de Gobierno y sobre todo la atribución de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para vigilar la aplicación de las normas y políticas señaladas. Uno de los acuerdos, el económico, planteó objetivos compactos en los que las entidades buscarían ayudar al gobierno a sostener la crisis; por lo que respecta lo administrativo fué igualmente complejo ya que señaló medidas y caminos para que las Entidades Paraestatales se condujeran, evitando la dispersión y contradicción de las acciones de los administradores, asegurando que este se enterará de lo que el titular del Ejecutivo espera de él.

Como se puede ver, dichos acuerdos no se entendían por lo que se pensó que para mejorar la eficacia estatal se debería racionalizar la política de las estructuras administrativas.

- **Segunda Etapa:**

En virtud de los acuerdos tomados en la primera etapa la Secretaría de la Contraloría General de la Federación formuló lineamientos que integrarán el funcionamiento de Organos de Gobierno para las Entidades Paraestatales.

Lo anterior se realizó seleccionando criterios en cuanto a las normas existentes, retomando tan solo los de mayor claridad y que se presentaran a cumplir los requerimientos señalados.

De estos esfuerzos se elaboró un documento entre la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación, en su carácter de orientadores, el que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1983, llamado "Lineamientos Generales para la Integración y Funcionamiento de Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Federal".

Dichos lineamientos presentaron las bases para conceptualizar al Organos de Gobierno, estableciendo su naturaleza, funciones, estructura, atribuciones y responsabilidades, buscando inducir los grados de responsabilidad con el campo de acción.

- **Tercera Etapa:**

Con fundamento en tales lineamientos la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, llevó a cabo actividades de inducción, apoyando a la elaboración de lineamientos por cada sector, tomando en cuenta su particular realidad.

En todos los casos se procuró clasificar los aspectos relativos a objetivos del Organos de Gobierno, sus responsabilidades y tareas en materia de información, seguimiento y evaluación.

Se observó que una de las características fundamentales de dichos lineamientos fué la integración normativa de lo más sano de la experiencia generada por más de sesenta años de administración paraestatal en México. Por lo tanto, la novedad de dichos instrumentos consistió en una expresión simple y variable de disposiciones e intenciones susceptibles de ser aplicadas al conjunto paraestatal de cada sector, con la única salvedad de la necesidad de adecuarlas mínimamente en lo particular.



## **CAPITULO III**

### **FISCALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

### III. FISCALIZACION DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

#### A) Evolución Histórica:

Derivado de la captación de recursos que obtiene la Administración Pública, con el compromiso de aplicarlos al bien común, surge la necesidad de comprobar su adecuada utilización, lo que en otras palabras se entiende en fiscalizar el destino de los bienes y derechos que detecta el poder público, en beneficio de la credibilidad de aquellos Servidores Públicos que son los encargados de la administración de los mismos.

En nuestro régimen entre otros conceptos encontramos el de representatividad del pueblo, esto es la división de poderes en la que al Ejecutivo toca la función primordial de la Administración Pública; quedando enmarcada su obligación constitucional de rendir cuentas de su función a la representación popular, la que se ubica en el Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados desde 1825 estableció la necesidad de contar con un órgano ex-profeso responsabilizándose de la revisión de las cuentas rendidas por el Ejecutivo, lo que trajo como consecuencia la creación en ese mismo año de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Las funciones de auditoría de esta institución, en ese entonces, se restringió a la llamada glosa de cuenta anual, que representaba al Ministerio de Hacienda y a la determinación de responsabilidades pecuniarias a cargo de aquellos Servidores Públicos con atribuciones de manejo de fondos y valores del estado.

La Contaduría Mayor de Hacienda se consolidó hasta el año de 1857, con la promulgación de la Constitución Federal; diez años después el Poder Ejecutivo expide la primera reglamentación en relación con la "Administración y Contabilidad

de los caudales del gobierno", la que dió bases para la realización efectiva de una función de mayor envergadura, teniendo como característica el ser ajena al Ejecutivo Federal lo que da inició a un proceso de corrección en el manejo de los recursos políticos.

La existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda se ratifica con la Constitución de 1917, como órgano de la Cámara de Diputados y se crea el Departamento de Contraloría, cuyo objetivo era ejercer el control de los egresos públicos, la glosa de cuentas del manejo de fondos, bienes y valores y la constitución de responsabilidades, esto previa la rendición de cuentas al Poder Ejecutivo.

Ya en el año de 1932 se suprime este Departamento, dejando sus funciones en materia de fiscalización en manos de la Tesorería de la Federación. En el periodo post-revolucionario, la función fiscalizadora se manejaba a nivel del Ejecutivo, por diversas dependencias que surgen como evolución de las funciones de vigilancia de fondos y valores, que manejaba parte de la Tesorería de la Federación. En cuanto a la vigilancia del legislativo, en 1978 se expidió una nueva Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, otorgando mayor consistencia en sus funciones del papel como órgano fiscalizador.

#### **B) AUDITORÍA GUBERNAMENTAL:**

Es aquella revisión sistemática encaminada al examen de hechos y circunstancias que se dan en la Administración Pública, con el objeto de comprobar que se dan de manera eficiente y en coadyuvancia de los objetivos del Estado.

#### **- OBJETIVOS:**

La auditoría gubernamental cuenta con el objetivo de comprobación, el que a su vez se relaciona con el cumplimiento de los objetivos generales del Estado. De estos se

desprende otro que es el que se ubica en el terreno de la función. Por lo tanto, podemos hablar de diversos tipos de auditoría, sin omitir mencionar que la auditoría en principio es una actividad profesional y especializada y posteriormente las que se enfocan a una área específica como la legal, financiera, operacional o administrativa, etc.

- **TIPOS DE AUDITORIA:**

**Auditoría de Legalidad:**

"Consiste en la comprobación de la observancia o inobservancia de las disposiciones legales, reglamentarias o de otra índole normativa, a que están sujetas las Dependencias o Entidades Gubernamentales". (18)

Como se observa en dicho concepto se aprecia que la auditoría legal adquiere mayor dimensión en razón de la más amplia y extendida reglamentación a que deben sujetarse las entidades bajo revisión.

**Auditoría Financiera:**

Es la realizada a los estados financieros por cualquier contador público, subsistiendo en su concepto fundamental al llevarse a cabo en el Sector Público. En el desarrollo de la auditoría se determina si esta necesita de un énfasis de legalidad, por lo que se realiza en conjunto con la auditoría de legalidad.

**Auditoría de Eficacia, Eficiencia y Congruencia:**

Esta en el pasado surgió como la auditoría administrativa o auditoría operacional, la que al ser trasladada al Sector Público se la adjudicaron diversas concepciones

(18) Javier Pérez Saavedra. El Sistema Nacional de Control y Evaluación. Pág. 92

como, la revisión de eficiencia y congruencia, la que pretende juzgar la racionalidad con que se están administrando los recursos humanos y materiales en poder del Estado, la atinencia para el logro de los objetivos particulares de cada Dependencia o Entidad y la vinculación que guardan con los programas individuales dentro de un esquema de jerarquía mayor, ya sea de tratarse de planes sectoriales, regionales e inclusive nacionales.

#### **Auditorías Especializadas:**

Dentro de los grandes objetivos de la auditoría gubernamental se encuentran los objetivos específicos, pudiéndose hablar de auditoría gubernamental en obra pública, cuando el objetivo se encamine a comprobar calidad y cantidad de obra determinación de precios unitarios en esta materia, como la auditoría de adquisiciones, que requiere de definiciones específicas de comprobación en cuanto a calidad, cantidad y precios de los suministros, otro aspecto es la auditoría de servicios personales, que es una comprobación del procedimiento de contratación y pagos del personal al servicio del Estado, y por último la auditoría gubernamental que se realiza con el objetivo de obtener evidencia de naturaleza jurídica, que permite apoyar los actos de autoridad en materia de denuncias de hechos presuntamente delictuosos. En este orden de ideas es preciso mencionar que en Canadá durante algunos años se ha venido desarrollando la auditoría integral, considerada como un líder en la materia, que ha implementado planteamientos para alcanzar lo que se propone; por lo que para aprender el fondo de la auditoría gubernamental es recomendable seguir de cerca tal disciplina.

#### **- EL SUJETO A REVISIÓN:**

De los conceptos mencionados podemos desprender que el rasgo característico de la auditoría gubernamental se enfoca en "el sujeto a revisión", por lo tanto, siempre

que la revisión se efectúa a una Dependencia o Entidad del Estado se estará en un ámbito de auditoría gubernamental.

En el sentido contrario nos encontramos también a la auditoría fiscal que efectúa una Dependencia del Gobierno, pero su sujeto a revisión puede ser un contribuyente, por lo que debemos ser cuidadosos en distinguir tales circunstancias.

- **QUIENES LA REALIZAN:**

La auditoría gubernamental sufre otra clasificación al delimitar quien la realiza, considerando que el Sector Gubernamental se divide en Federal, Estatal y Municipal; encontrando dentro del primero la estructura que lo divide en poderes, correspondiendo al Ejecutivo la administración pública, siendo entonces el sujeto que realiza la auditoría gubernamental. En función al comentario anterior la auditoría gubernamental se puede realizar a la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal. En cuanto a la Federal, la realizan las siguientes áreas fiscalizadoras:

- Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo, responsable de la fiscalización del gasto público federal. Lo anterior lo lleva a cabo efectuando una auditoría similar a la de cualquier auditoría externa de cualquier empresa privada, en la que los resultados son informados directamente a los propietarios o accionistas de la empresa, en este caso se rinde directamente a los representantes del pueblo.
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que realiza auditorías directas a las Dependencias y Entidades, corresponde su equivalencia a una auditoría interna, de la Administración Pública Federal.

- La efectuada por auditores externos contratados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se trata de la auditoría financiera típica, realizada a los estados financieros con fines de dictaminación.
- Los Organos Internos de Control de Dependencias y Entidades, basados en la normatividad emitida por la Contraloría, es en lo que descansa el Sistema de Control de la Administración Pública Federal.

En el grupo de normas se desprenden las relativas a la emisión del dictamen de auditoría, siendo en el caso de auditoría gubernamental aquel que emana de la realización de un trabajo, y que se encuentre sujeto a normas diversas en función del objetivo que se persigue.

#### - CARACTERISTICAS DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL:

La auditoría gubernamental por lo complejo de sus funciones y la diversidad de sus objetivos, siempre ha requerido de una participación multidisciplinaria, se da en la práctica la sujeción a criterios contables de naturaleza diversificada en lo relativo a puntos de vista, siendo necesaria la intervención de profesionistas en las materias que las involucran, lo que no permite ejemplificar los casos tratados.

Sin embargo, aún cuando se tenga que utilizar en la auditoría gubernamental los conocimientos de diversos profesionales, estos deberán de ser coordinados por un contador público, ya que se le considera el profesionista idóneo para este tipo de proyectos.

#### - NORMAS DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL:

La auditoría financiera se ha regido por las llamadas normas de auditoría generalmente

aceptadas, siendo dichas normas las plenamente aplicables a la auditoría gubernamental. Sin embargo, al estudiar las mismas se desprenden las que se refieren a la personalidad del auditor y otras al trabajo que desempeña, por lo que dichas normas son aplicables pero con mayor énfasis al tratarse de auditoría gubernamental.

Es importante mencionar que para la profesión de contador público resulta evidente la proyección social de su función, por lo que en el caso de éste como de otros profesionistas al desempeñar auditoría gubernamental se vuelve más palpable.

En el tipo de informe a los que nos referimos se debe de tomar en cuenta el enfoque que llevan implícitas irregularidades de carácter penal, las que deberán hacerse del conocimiento de autoridad judicial; las observaciones de orden, o sea basadas en el inadecuado cumplimiento de la administración pública; las que de no ser subsanadas a cierto tiempo, derivan a irregularidades de carácter administrativo que deberán ser sancionadas por autoridad competente.

Dentro de la auditoría gubernamental existe una figura que no se debe pasar por alto, el llamado "Secreto Profesional", el que recobra la máxima importancia a saber, dentro de la función específica del auditor.

#### **TECNICAS Y PROCEDIMIENTOS DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL:**

La técnica utilizada en la auditoría gubernamental aún cuando es la misma que en la auditoría típica, esta contiene la característica de obligatoriedad de respuesta, fundada en derecho, con la consecuencia de la obtención de evidencia suficiente y competente, lo que le otorga a este procedimiento una solidez a toda prueba, ya que



los resultados se encuentran debidamente sustentados en el análisis efectuado a la documentación y registro de los auditados.

En la auditoría gubernamental se cuenta con la posibilidad de requerir que la documentación pública proporcionada se encuentre debidamente certificada lo que evita la falsedad en las pruebas y sobre todo en las declaraciones, elementos que de no ser los idóneos no permitirían la proyección de los resultados de cualquier revisión, cayendo en datos apócrifos sin relevancia alguna.

Por lo tanto, se desprende que los procedimientos utilizados adquieren un acto de autoridad, el que debe cubrir requisitos formales establecidos en la Constitución y de ambas leyes en esta materia.

- **INFORME DE AUDITORIA:**

Como cualquier tipo de auditoría gubernamental culmina en la emisión de un Informe de auditoría, los que van encaminados a diversos usos y autoridades, situación que se determina basada en los objetivos alcanzados en cada revisión.

Por lo tanto, al contar el auditor gubernamental con la información emanada de su auditoría, procede a clasificarla de acuerdo a los objetivos alcanzados, encontrando los siguientes tipos de informe:

1. Informe de carácter preventivo, "que en esencia tiende a corregir y mejorar sistemas y controles, para evitar desviaciones futuras en relación al marco jurídico, utilización de recursos y su optimización". (19)
2. Informes que busquen constituirse en apoyo de medidas sancionatorias, siendo:

- "a. Como soporte de acciones de orden judicial por la presunta comisión de hechos delictuosos; e
- b. Informes tendientes a apoyar sanciones diversas de las de tipo penal, fundamentalmente, emanadas de la reciente vigencia de la Ley Federal del Responsabilidades de los Servidores Públicos". (20)
3. Informes de tipo evaluatorio, "cuya utilización predominante es para coadyuvar en el proceso de toma de decisiones por parte de los ejecutores de la operación en la administración pública". (21)

En la práctica los elementos obtenidos durante la auditoría gubernamental pueden ser utilizados para diversos objetivos, por lo que se cuida la adecuada clasificación.

#### **TRASCENDENCIA DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL:**

Los programas establecidos para la ejecución de auditorías, sufre en nuestro país cambios cada seis años, los que se dan incorporando a los procedimientos ya establecidos, otros que se derivan de la exigencia del pueblo, que se transmite a lo largo del proceso electoral.

Por ello desde 1982, el candidato a la Presidencia de la República, recogió con intensidad y urgencia la necesidad de una renovación moral. Por lo tanto, la función de la auditoría gubernamental permite que en nuestro país se evite el despilfarro, la ineficiencia y la malversación, lujos que son perjudiciales para el estado.

Lo anterior trae como consecuencia que los auditores encargados de esta labor le den un toque que va más allá del simple cumplimiento de sus obligaciones como Servidor Público, ya que en el desempeño de la auditoría adquieren un sentido de responsabilidad, que los conlleve a la entrega total a la misión encomendada,

otorgando al Estado la garantía de que los recursos que el pueblo le proporciona son utilizados para los fines que estaban afectos y con óptimos resultados.

Sobre todo la auditoría gubernamental permite contar con la aceptación y creencia del pueblo, que requiere saber si sus recursos son manejados con honradez y eficiencia, ya que conoce la existencia de un mecanismo que funciona en protección de sus intereses.

### **C) VISITAS DOMICILIARIAS:**

Las actividades de control, inspección y fiscalización de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en materia de responsabilidades encuentra su apoyo jurídico tanto en las reformas del Título Cuarto Constitucional de diciembre de 1982, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el Artículo 32Bis de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública y en el Reglamento Interior de la propia Secretaría.

En las Fracciones XVII y XVIII del Artículo 32Bis citado, se faculta expresamente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para conocer e Investigar los actos y omisiones o conductas de los Servidores Públicos, para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que corresponden en los términos que las leyes señalan; en su caso hacer las denuncias correspondientes al Ministerio Público, así como para vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicando las sanciones que corresponda y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar.

En el Artículo 64 Fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades en comento, faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para practicar las investigaciones tendientes a determinar las responsabilidades de los Servidores Públicos en los casos y bajo las condiciones que dicho ordenamiento establece conjuntamente con el Artículo 62 de la propia ley, así como el Artículo 17 Fracciones IV y VII del propio Reglamento Interno de la Secretaría. En cuanto a la naturaleza de los hechos susceptibles de investigación se encuentra prevista en el Artículo 109 Fracción III Constitucional relacionado con el Artículo 113 del propio ordenamiento fundamental.

Dichos ordenamientos jurídicos forman un régimen legal complejo y de gran amplitud de procedimientos administrativos en los que se manifiesta el ejercicio de la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La organización de sus funciones de vigilancia conlleva a la práctica de visitas domiciliarias para los efectos de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales o demás normas jurídicas cuya aplicación le compete, por la vía de la inspección, verificación, compulsas, auditoría o petición de informe.

Sin embargo, se presupone en términos generales que tales ordenamientos jurídicos no se contraponen a la garantía constitucional del domicilio, sino que se encuentran en compatibilidad del régimen jurídico de esas competencias legales.

Es bien sabido que el derecho al domicilio es reconocido por nuestra Constitución como una garantía individual, aún cuando en su precepto no se menciona el concepto de domicilio, por lo que deberemos de entender como tal lo establecido por

el Artículo 29 del Código Civil Federal, que lo define como: el lugar donde reside (la persona física) con el propósito de establecerse en él, a falta de éste, el lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios; y a falta de uno y otro, "el lugar en que se halle".

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo ha definido como "la residencia constante y el asiento principal de los negocios, unidos a la voluntad de permanecer en el lugar en que se reside" (22) o en su caso "más que atender a la estancia en un lugar determinado, de una persona física debe darse preferencia al elemento intencional que se caracteriza por el propósito de decisión de establecerse en un cierto lugar, que constituya el centro de sus relaciones jurídicas y no el hecho de su mera permanencia, que por sí solo resulta intrascendente". (23) Lo que conlleva a afirmar que se considera de mayor importancia la voluntad de permanecer en un lugar que el mero hecho de su estancia.

Ahora bien, aún cuando la garantía individual concede el derecho al domicilio, nunca se ha cuestionado que la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones al efectuar visitas de inspección actúe en forma ilícita, ya que las realiza atendiendo a facultades debidamente expresas en ordenamientos legales, que la autorizan a inspeccionar, compulsar, vigilar y auditar en el domicilio de los Servidores Públicos o de terceros, esto en el campo de la investigación de las conductas de los Servidores.

Igualmente, cuando se trata de efectuar visitas a las personas colectivas, refiriéndose a las Paraestatales, que son titulares de derechos subjetivos como

(22)Gabriel Ortiz Reyes, El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. Pag. 54

(23)Obra citada. Pag. 55

nombre, la capacidad de constituirse en legatarias, herederas, etc., constituyendo el domicilio de las personas colectivas el centro de su administración, sin el cual no sería posible su actividad, por lo tanto, al practicar visitas domiciliarias a este tipo de personas de derecho público o privado, para la determinación de responsabilidades de los Servidores Públicos deben sujetarse a las prescripciones jurídicas a seguir respecto a los domicilios personales de aquellos.

Por lo tanto, la constitucionalidad de los actos de vigilancia, investigación, fiscalización, auditoría e información de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los casos de responsabilidades administrativas o resarcitorias de los Servidores Públicos, cuando un ejercicio implique, práctica de diligencias en el domicilio personal de aquellos, se encuentra prevista por el Artículo 113 Constitucional, tomando en cuenta que para llevarlas a cabo, la autoridad administrativa previamente deberá cerciorarse de que se ha incumplido alguna disposición, procediendo por lo consiguiente a solicitar la presentación de libros y papeles indispensables para comprobar el cumplimiento o no de las mismas.

## **CAPITULO IV**

### **EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

#### **IV. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA**

##### **A) RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD**

Para que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sea considerada como un código de conducta, debemos ubicarlo en el programa del cual surgió, siendo éste la "Renovación Moral de la Sociedad" como parte sustantiva del gobierno de 1982-88.

El Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, al ser elegido candidato a la Presidencia de la República Mexicana, captó de la sociedad una repulsión al fenómeno de la corrupción, el que enmarcó en el programa de "Renovación Moral de la Sociedad" que desde un principio se desligó de cualquier reminiscencia religiosa. Ya que nuestro pueblo mexicano aún recordaba que la iglesia católica quería apropiarse de una u otra manera de la mentalidad de la sociedad, queriendo estar antes que el propio Estado, por ello la pregunta ¿de qué moral se trata? la respuesta fué : "de la Moral Republicana".

El pueblo respondió denunciando y exigiendo en ese entonces al candidato de la presidencia que actuara en contra de dicho fenómeno: solicitando policías y Servidores Públicos honorables. Era tal la indignación, que incluso hacía responsable del fenómeno de la corrupción a la cuantiosa deuda adquirida.

Se entiende por corrupción, aquella política que desvía el gobernante o a un gobierno en su conjunto, del estricto cumplimiento de su mandamiento social, estando fuertemente ligadas a las condiciones económicas y sociales vigentes en el país.

Por lo tanto, fué necesario que el aspirante al Título del Ejecutivo Federal desligara a la corrupción de la misma crítica social y la llevara a ser sancionada legalmente, para que ya no se considerara que se escapa de la conciencia legal.



El Congreso de la Unión recibió las propuestas del Presidente de la República, una vez efectuadas las modificaciones por el propio Congreso, se convirtieron en leyes a partir de enero de 1984, refiriéndose concretamente a los cambios que sufrieron el Título Cuarto Constitucional, reformas al Código Penal y la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El presidente electo en la toma de posesión del cargo, manifestó que sería inflexible en materia de corrupción, explicando que seis años no serían suficientes, pero que sembraría las bases de su acción. Manifestación esta que hace recordar otras efectuadas anteriormente, como la de "Valentín Gómez Farías", quien en 1833 ofreció "pureza y fidelidad en el manejo de los caudales"; y así se van sucediendo presidentes ofreciendo honorabilidad en el manejo y combate a las desviaciones. El presidente Juárez en 1861, indica que, "se ocupó en purificar la administración pública, de virus de la corrupción que hace tiempo la tiene inficionada". (24)

Cuando el Presidente de la Madrid habló de una Renovación Moral, se debió interpretar como una necesidad de continuar con la obra de nuestros antepasados (Juárez y Morelos), de volver a pensar y actuar como estos hombres que lo dieron todo por hacer de éste país, un lugar donde se pudiera convivir dentro de una moral colectiva que se ajuste a los intereses nacionales por encima de los personales o de grupo.

Debemos tener presente igualmente que la corrupción no es virtud o vicio del Servidor Público, sino que abarca a todas las sociedades siendo quizá mayor el daño que esta ocasiona.

( 24 )Adolfo Sánchez Vázquez, El sistema Nacional de Control y Evaluación. Pag. 55

Es conveniente mencionar que las leyes que se han ocupado de la materia de responsabilidades de los Servidores Públicos a lo largo de nuestra historia han sido: En México Independiente, se encuentran antecedentes en la Constitución de 1824 y en la de 1857, a partir de la cual se expide la Ley de Juárez de 1870 y la Ley de 1896 durante el régimen de Don Porfirio Díaz; posteriormente durante la vigencia de la Constitución de 1917 se conocieron la Ley de Cárdenas de 1940, La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados de 1979 y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

El Servidor Público por la naturaleza de sus funciones y su constante contacto con la "cosa pública", tiene mayor obligación de cumplir cabalmente y honestamente su función, en virtud de la confianza depositada en él.

Asimismo, el presidente de la Madrid, manifestó que deberíamos, evitar los negocios ilícitos en contratos de obra y servicio público, en las compras del gobierno y de empresas. Impedir el aprovechamiento ilícito en la nómina oficial, reafirmó la incompatibilidad de servir en puestos públicos simultáneamente con la operación de negocios que guarden relación con el gobierno, con el propósito de que el gobierno se constituya en un padrón de conducta; proponiendo la creación de la Contraloría General de la Federación, con el rango de Secretaría de Estado, usando tal instrumento con vigor y decisión.

#### B). SUJETOS Y CAUSAS DE RESPONSABILIDAD

El Título Cuarto Constitucional estableció en 1917, las bases para responsabilizar a los Servidores Públicos por el incumplimiento de sus obligaciones para con la sociedad. Sin embargo, hasta el año de 1982, se cristalizaron los ideales de

renovación de dicho régimen, encontrando en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, como primera novedad la sustitución de "funcionarios públicos" por la de "Servidores Públicos", refiriéndose en la actualidad en el mencionado Título Cuarto respecto "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", refutando, para tales efectos como Servidores Públicos a:

- a) Los representantes de elección popular,
- b) Los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal,
- c) Los funcionarios y empleados, y
- d) 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 y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Mencionando en su último párrafo, que las Constituciones de los Estados de la República precisarán, que el carácter de Servidores Públicos lo tendrán quienes desempeñen empleos, cargos o comisiones en los estados y en los municipios.

Por lo que se refiere al Presidente de la República, mientras ocupe el cargo, sólo podrá ser acusado de traición a la Patria y de delitos graves del orden común.

Tratándose de los gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por lo tanto, se puede advertir que la obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo es la misma

para todo Servidor Público, independientemente del rango, jerarquía, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión. En cuanto a la modalidad que se incluyó respecto de la sujeción de los Servidores Públicos que manejan recursos económicos público, encontró su apoyo en el Artículo 134 Constitucional, el que cubrió un vacío respecto de dicha responsabilidad.

Entendiendo entonces, que todos los que tengan a su cargo el manejo de los recursos económicos de la Federación, se obliguen a aplicarlos como es debido.

Es importante hacer notar en el presente estudio, las omisiones en que incurrió el constituyente permanente al no incluir como Servidores Públicos a los trabajadores y empleados de los Organos Legislativo y Judicial; así como en el Artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se dividió en forma equívoca en administración centralizada y paraestatal, comprendiendo esta última a los organismos descentralizados, como a las empresas de participación estatal, por lo que en aplicación de los principios jurídicos y económicos que rigen a las Empresas Públicas, sus trabajadores también son considerados como Servidores Públicos y por tanto, sujetos al régimen constitucional de responsabilidades.

Asimismo, el régimen constitucional vigente no considera como Servidor Público, por ejemplo; al Titular de la Contaduría Mayor de Hacienda, pues depende directamente de la Cámara de Diputados y encargado de la revisión de la cuenta pública anual del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, pero sí cataloga a los particulares que forman parte de comisiones, comités, asociaciones y juntas, cuya tarea sea colaborar con los órganos estatales en el desempeño de sus funciones.

Por lo tanto, es necesario que se precise con claridad el real alcance del Título Cuarto Constitucional vigente para que se determine quienes pueden ser considerados y deben serlo, como Servidores Públicos de la Federación o del Distrito Federal. Otra omisión en que incurrió el constituyente, fué la de no considerar sujetos de responsabilidades federales a los presidentes municipales y demás autoridades de los ayuntamientos, haciendo alusión en este momento al Artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dice:

**"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".**

Se podría entender que con lo expresado en el Artículo en cita, en su parte final donde se refiere: "y todas aquellas personas que manejen y apliquen recursos económicos federales", quedarían comprendidos en ella no sólo dichas autoridades municipales sino una infinidad de personas, incluso particulares. Resultando que este último es sumamente excesivo, pues deberá establecerse cuidadosamente el alcance que corresponda a dicha expresión, siendo además inconveniente. dándose la necesidad que en su oportunidad los Tribunales Federales precisen su constitucionalidad. Esto tratando de evitar que los particulares que por medio de cualquier título legal detecten algún bien estatal o incluso quienes tengan a su cargo templos públicos destinados a algún culto religioso, sean considerados como Servidores Públicos.

Finalmente cabe reiterar que es necesario que se tome interés en dicha problemática, pudiendo de esta forma afirmar que, si bien la reforma del Título Cuarto Constitucional contiene varios avances técnicos en relación con el texto original, aún adolece de ciertas diferencias, en espera de que esta pequeña pero considerable reflexión, sea tomada en cuenta para el beneficio de una mejor aplicación tanto del ordenamiento constitucional como de la ley reglamentaria en esta materia.

En cuanto a las cuasas de responsabilidad administrativa, son todas aquellas infracciones en que incurren los Servidores Públicos, por actos y omisiones que incumplan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, mismas que se encuentran reguladas actualmente en las veinticuatro fracciones del Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, numeral incluido en el Título Tercero de la mencionada Ley, en su Capítulo I denominado "Sujetos y Obligaciones del Servidor Público", que comprende del Artículo 46 al 48.

Es de profunda importancia manifestar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Artículo 47, además de otros, ha sufrido reformas importantes, ya que el Artículo 47 original tan sólo contemplaba 22 fracciones, resultando de las reformas de enero de 1991 y junio de 1992 las 24 fracciones que actualmente lo conforman.

Por lo tanto, las causas de responsabilidad son exigibles cuando se atenta contra:

- **La legalidad**: lo contrario a la arbitrariedad, el capricho.
- **La lealtad**: lealtad al Estado, a las Instituciones, no a las personas ni a los partidos.
- **La honradez**: la honestidad, seriedad y ética.

**Imparcialidad y eficiencia:** La imparcialidad se introduce después de muchos años de haberse olvidado en el derecho mexicano, dicha causa la quizó regular Morelos y sin embargo, se perdió en la época de la Independencia, y

**La eficacia:** Es la manera de ejercer la función de la cual se encuentra investido todo Servidor Público.

Tales causas de responsabilidad administrativa se encuentran igualmente reguladas en el Artículo 113 Constitucional en su primera parte, siendo el fundamento legal del precepto en estudio.

A mayor abundamiento se transcriben las 24 Fracciones del numeral 47 de la citada Ley de Responsabilidades:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión:
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determine el manejo de recursos económicos públicos:
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que les sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado, o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento, o inutilización indebida de aquéllas;

- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- VIII. Comunicar por escrito al titular de la Dependencia o Entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que les susciten la procedencia de las órdenes que reciba;
- IX. Abstenerse de ejercer las funciones de su empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le asignó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
- X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
- XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;
- XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;



- XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar un beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones de las que el Servidor Público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
- XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el Servidor Público no pueda abstenerse de interveir en aquellos;
- XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos, mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al del bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la Fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentran directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el Servidor Público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.
- XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la Fracción XIII;

- XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier Servidor Público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la Fracción XIII;
- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, la declaración de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;
- XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
- XX. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de éste artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir de cualquier Servidor Público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de ésta ley, y de las normas que al efecto se expidan;
- XXI. Proporcionar en forma oportuna y veráz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;
- XXII. Abstenerse de cualquier acto y omisión que impliquen incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el Servicio Público, y

XXIII. Abstenerse, en el ejercicio de sus funciones, o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrar su pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el Servicio Público, y

XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

#### **C) AUTORIDADES COMPETENTES PARA SU APLICACION**

En diversos preceptos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece la competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de las Contralorías Internas para aplicar sanciones administrativas. Por lo que al Tenor literal de la Fracción IV del Artículo 56 de la citada ley, que expresa: "Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico y cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sea superior a esta cantidad"; según lo establece el numeral 60 de la misma ley

Observandose que la aplicación de las sanciones por las Contralorías Internas y la

Secretaría son concurrentes menos en lo relativo a la sanción económica en cuyo caso existe una diferencia de grado.

Por lo tanto, en cuanto se incoara un procedimiento en contra de Servidores Públicos, y se acredita que realmente existe responsabilidad, y esta rebasa el monto establecido en la Fracción IV del Artículo 56 y Artículo 60, entonces las Contralorías Internas de las Dependencias remiten el expediente en estado de resolución a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que se avoque a la imposición de la sanción que corresponda.

Esto es explicable ya que hasta la audiencia se puede tener la certeza de si existe responsabilidad y del monto real el que se puede ascender esta, por lo tanto, es en este momento cuando las Contralorías Internas deberán remitir a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el asunto en cuestión, claro que antes ya se resolvió otra responsabilidad administrativa quedando vigentes las pecuniarias.

El Artículo 57 de la Ley en materia establece la obligación de las Contralorías Internas, respecto a que si estas emiten resoluciones que traten de infracciones graves, estas serán remitidas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, o cuando en su concepto habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría en comento debé conocer de ellas, además el artículo 61 establece que "si la Contraloría Interna de la Dependencia o el Coordinador de Sector en las Entidades tuvieran conocimientos de hechos que impliquen responsabilidad penal darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito".

De tal manera que cuando la falta administrativa coincida materialmente con una

conducta delictiva, tales hechos deberán hacerse del conocimiento de la autoridad respectiva, pues esta no puede estimarse falta grave, ya que se refiere únicamente al ámbito administrativo, es decir, a la falla y la gravedad de ésta, se esta en función de criterio de la libre apreciación de la autoridad.

Por lo tanto, las Contralorías Internas remitiran a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, aquellos asuntos que consideren como infracción o falta grave de índole administrativa, operando el criterio de gravedad como excepción a la regla genérica de que son las Contralorías Internas las que deben conocer y resolver en primer término los asuntos de su ramo o sector, por lo cual deberá justificar debidamente el porque de la remisión, así como la gravedad de éstos, en función del Artículo 47, por excepción y no por principio genérico. Asimismo, las Contralorías Internas remiten los asuntos en lo que aquellas se encuentra imposibilitadas para actuar cuando se trata de Ex-Servidores Públicos, ya que la sanción que estas podrían imponer son meramente administrativas, y toda vez que se trata de un Ex- Servidor Público que cometió además de una falta administrativa un daño el patrimonio del Erario Federal por lo que estos asuntos son remitidos a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que esta proceda conforme lo considere, esto se realiza emitiendo un informe que va acompañado de toda la documentación relativa al procedimiento instaurado en la Contraloría Interna de la Dependencia.

En conclusión, según lo establece la "Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades del Servicio Público" se deberá de tener informada a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de los asuntos que esta debe de conocer.

## D) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La Constitución Mexicana establece en su Artículo 113 lineamientos generales para la regulación de la responsabilidad administrativa al siguiente tenor:

"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 señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en 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 que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados".

En el Artículo transcrito, se refleja lo novedoso del nuevo régimen, al mencionar los canales para sancionar a los Servidores Públicos deshonestos e incompetentes, estableciendo así mismo medios que permitan la prevención de conductas ilícitas. De aquí se deriva el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que dividida en sus dos Capítulos que la componen establecen el procedimiento administrativo disciplinario aplicable y las sanciones administrativas que podrán ser impuestas en caso de que se demuestre la responsabilidad administrativa del Servidor Público en cuestión, teniendo cuidado la autoridad encargada de aplicarlas, de verificar con exactitud y detenimiento, para

evitar que su aplicación resulte inadecuada y lo más grave aún injusta, tomando en cuenta que tales disposiciones legales no deben estar en contra de los principios de justicia social contemplados en nuestra Constitución Política para beneficio de los trabajadores del estado, en los términos del apartado B del Artículo 123 Constitucional.

#### **E) PROCEDIMIENTO DE DETERMINACION DE REPOSABILIDADES**

- **Recepción o admisión de queja y denuncia.**
- **Ratificación de la queja o denuncia.**

Los conceptos en estudio se encuentran regulados para su recepción en el Artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo relativo a que en todas 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 a obligaciones de los Servidores Públicos, con la que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Sin embargo, antes de entrar a la exposición del contenido de la Denuncia es conveniente mencionar que se entiende por denuncia o queja existiendo los siguientes conceptos según la "Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público" de la SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION QUE A LA LETRA DICEN.

**Queja:**

**"La acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún Servidor Público y manifiesta los agravios que con dicha conducta u omisión le causan".**

**Denuncia:**

**"La acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún Servidor Público, aún cuando dichos actos u omisiones no le originan agravio personal".**

Asimismo, se establece quienes pueden presentar quejas y denuncias siendo:

- a) El público en general
- b) Los Servidores Públicos
- c) Cualquier persona que tenga conocimiento de irregularidades en el Servicio Público o infracciones a la ley, puede presentar quejas o denuncias ante la oficina correspondiente.
- Cualquier Servidor Público que tenga conocimiento de irregularidades en el servicio público o de faltas administrativas imputables a Servidores Públicos sujetos a su dirección, o a su jefe inmediato o mediato o a sus compañeros de trabajo, podrán presentar quejas o denuncias ante la oficina correspondiente.

Es conveniente hacer notar que la presentación de quejas y denuncias se encuentran sujetas a ciertas modalidades como las siguientes.

Los interesados deberán, en el mejor de los casos, presentar sus promociones en las unidades creadas para tal efecto, es decir, en las oficinas de quejas y denuncias dependientes de la Contraloría Interna de la Dependencia o Entidad de que se trate, para lo cual deberá difundir, en el área del sector que le toque administrar, la naturaleza y función de dichas oficinas, a fin de lograr su máxima funcionalidad y la mayor captación de tales promociones.



Se puede dar el caso que algunos quejosos dirijan sus promociones a otras áreas administrativas de una Dependencia o Sector, o al titular de la misma, en estos casos, para poder mantener la congruencia del sistema receptor, las áreas administrativas que reciban estas promociones deberán remitirlas a las oficinas receptoras, a fin de que se homogenice el sistema y se evite duplicidad en la atención de éstas.

En las Unidades específicas denominadas "Oficinas de Quejas y Denuncias", el personal encargado le proporcionará al quejoso un formato de presentación de quejas y denuncias, y asesorará al denunciante o quejoso en el llenado del mismo. Ahora bien, nos ocuparemos particularmente del llenado del formato de quejas y denuncias, que con el único propósito de no crear instancias burocráticas que entorpezcan la admisión de las quejas y denuncias, deberán satisfacer requisitos mínimos, pero sin los cuales no será posible la tramitación de las mismas:

a) Datos del quejoso o denunciante:

- Nombre y si es el caso el de la persona que promueve por él.
- Domicilio particular o donde posteriormente se le puede notificar (si es el caso de Servidor Público, entonces la unidad de adscripción).
- Ciudad
- Identificación del denunciante o quejoso si se presenta personalmente.

b) Datos del Denunciado:

- Nombre del denunciado
- Unidad de adscripción del denunciado (si fuera el caso que ésta no fuese del conocimiento del quejoso o denunciante, entonces podrá proporcionar cualquier información que pueda servir para aclarar el área administrativa en la que el denunciado presta sus servicios).

c) Descripción

- El quejoso o denunciante hará una breve relatoria de los hechos de que tuviere conocimiento y que pudiesen implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza imputable a algún Servidor Público.

d) Elementos de Prueba

- De ser posible el quejoso o denunciante aportará los elementos de prueba que estén a su alcance, o señalará el lugar donde éstos se encuentren.

El quejoso o denunciante una vez cumplidos los requisitos anteriores entregará en formato de "Presentación de quejas y denuncias" a la persona encargada de la oficina correspondiente.

El encargado de la mencionada oficina de recepción, verificará que el formato que le ha sido entregado contenga todos los elementos necesarios, y si hubiere alguna omisión que se la haga saber al instante para poder el quejoso o denunciante estar en posibilidad de subsanar la omisión.

Cuando se presenta por escrito alguna queja o denuncia, se les entregará a los quejosos o denunciantes copia debidamente sellada como acuse de recibo, de todas y cada una de las promociones que presenten.

Se puede dar el caso de que las denuncias o quejas que se presenten sean en contra de Servidores Públicos de la Contraloría Interna de alguna Dependencia, por lo que estas se deberán presentar ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; y las que se presenten en contra de Servidores Públicos de las Entidades de la Administración Pública Federal, se presentarán en sus Contralorías Internas o bien, ante las de la Dependencia Coordinadora de Sector, y las que se presenten en contra de Servidores Públicos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ante la Contraloría Interna de esta Dependencia.

Es de suma importancia hacer notar que las quejas o denuncias que se presenten en forma anónima no se les dará, tramite alguno, ya que en caso de necesitarse la ampliación o ratificación de las mismas se encontraría la autoridad correspondiente en imposibilidad de actuar sin cometer posibles arbitrariedades.

Por lo que este punto final será tratado más ampliamente en el capítulo que precede. Una de las pruebas que se obtienen por medio de las Contralorías Internas de acuerdo a la presentación de quejas y denuncias en el LEVANTAMIENTO DE ACTAS ADMINISTRATIVAS, estas actas son en contra de Servidores Públicos, con motivo de la investigación que se realice por faltas imputables a éstos, las que deberán ser ratificadas por quienes intervengan en ellas, a fin de conferirles valor probatorio en el juicio laboral relativo.

Para que el dicho de las personas consignadas en las actas administrativas pueda tener valor probatorio, será necesario que ratifiquen sus declaraciones ante la autoridad responsable con el propósito de llenar las formalidades para la recepción de las pruebas de testigos, a fin de que la contraparte esté en disposición de repreguntarle, o bien de tacharlos; lo mismo en lo relativo a las personas extrañas al juicio, cuyas declaraciones rendidas aparecen consignadas en actas; documentos que deberán de considerarse como pruebas testimoniales escritas, por lo que es indispensable ofrecerlas como tales.

Las actas administrativas que se levanten, por lo general, tendrán verificativo durante la fase de investigación, por lo cual éstas pueden contener elementos que hagan presumible la existencia de irregularidades imputables a Servidores Públicos, de las que puede determinarse la existencia de responsabilidad administrativa, es decir, éstas por regla general integrarán la citación de la audiencia que prescribe

el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero ellas mismas no podrán considerarse como notificaciones para la celebración de dicha audiencia por no reunir los requisitos de deben satisfacer este tipo de instrumentos.

Por otra parte las quejas o denuncias que suelen presentarse por medio de la "Prensa", deberán tener un tratamiento especial de parte de las Contralorías Internas de las Dependencias, pues queda al albitrio o direccionabilidad de este órgano de control si se abre una investigación o se archiva.

Es fácil que estas promociones, lejos de ser serias, puedan presentarse para satisfacer intereses ajenos al sistema de responsabilidades y obedecer al juego político o a presiones de este tipo, por lo que las Contralorías Internas adoptan ciertos criterios respecto a ellas.

Si se considera conveniente se le pide al autor de la promoción que ratifique ésta a fin de poder iniciar la investigación correspondiente.

Pero si a juicio de la Contraloría Interna la promoción es notoriamente infundada, por carecer, en la narración de los hechos de elementos que presuman su veracidad o se considere que obedece a intereses ajenos al sistema de responsabilidades, esta será considerada como denuncia anónima.

En todo caso si las Contralorías Internas lo consideran necesario, en forma discrecional, podrán ordenar las investigaciones correspondientes, a pesar de que la denuncia no fuese ratificada o no se presentaren pruebas, estimando interesantes los hechos asentados en la misma.

Para la tramitación de las quejas o denuncias recibidas en las Dependencias se integrará expediente que de inmediato se turnará al Titular de la Contraloría

Interna, a fin, de iniciar el procedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo con la naturaleza de los hechos consignados en los mismos. Cuando las quejas o denuncias son recibidas en las Cabezas de Sector, el Contralor Interno de éstas turna copia de la misma a los Organos de Control Interno de las Entidades, para que se proceda a la investigación, esto con el único propósito de allegarse pruebas.

De tal forma que las quejas y denuncias recibidas en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se turnan a la Contraloría Interna de la Dependencia a fin de que esta última de inicio a la investigación correspondiente.

Las Contralorías Internas una vez realizada la investigación o en su caso tan solo iniciada esta, informarán el avance de la misma, a su cabeza de sector o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación según el caso para que se tenga conocimiento constante del caso.

La investigación que se lleva a cabo tiene como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

Asimismo, cuando las Contralorías Internas ordenan una investigación ya sea de tipo contable, verificaciones "in-situ", declaraciones de testigos o de cualquier otra especie: quedan debidamente integradas en papeles de trabajo, mostrando el resultado de la misma, en actas administrativas u otros documentos que queden como evidencia de la irresponsabilidad, documentos que contienen nombre y firma de los que realizaron dicha investigación (Auditores), así como emiten el informe correspondiente consignando las conclusiones a las que se llegaron a lo largo de dicha investigación.

logrando este objetivo se procede de inmediato a tipificar dicha responsabilidad de acuerdo con la naturaleza de la misma según el numeral 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**F) SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, POR INCUMPLIMIENTO A OBLIGACIONES.**

Posteriormente de ser recibida la queja o denuncia en las Contralorías internas de las Dependencias, como ya fué explicado en las páginas que anteceden, se procede a la ratificación de éstas, entendiéndose por tal, el acto jurídico por medio del cual las Contralorías Internas solicitan al quejoso o denunciante que confirme los hechos asentados en su denuncia, así como su dicho referente a ellas sosteniendo que los considera ciertos y, por lo tanto, que mantiene la acusación en sus mismos términos. Es conveniente mencionar que durante el acto de la ratificación o en cualquier momento posterior, durante la fase de investigación en plena sustanciación del procedimiento administrativo los quejosos o denunciados podrán ampliar su queja o denuncia, o bien podrán proporcionar material probatorio de naturaleza supervenientes.

Asimismo, si es necesario se lleva a cabo el levantamiento de actas administrativas en las que se consigne la ratificación de los denunciados, formando estas parte de la fase investigatoria, como prueba obtenida en forma directa por las Contralorías Internas, con el afán de determinar la naturaleza de la evidencia.

Una vez que se ha llevado a cabo la ratificación del quejoso y denunciante así como las investigaciones necesarias, se procede a la sustanciación del procedimiento administrativo según lo consigna el ya mencionado Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, claro está que se llevará a cabo

después de haber establecido la responsabilidad administrativa en la que incurrió el Servidor Público, por no cumplir con las obligaciones que consigna en el numeral 47 de la Ley de Responsabilidades en cita.

procede a citar el 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 la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

En virtud de que el inicio del procedimiento tiene su origen en la presunta responsabilidad directa del inculpado, el citatorio deberá recaer sobre éste informando al titular de la Dependencia de que se trata, para que designe representante en términos de la Fracción I segundo párrafo del Artículo 64 en comento, por lo que son estos a los que se les debe notificar.

Así mismo, se deberá notificar de la celebración de la audiencia y de las probables irregularidades cometidas por el Servidor Público acusado, al Director General de la Entidad para que éste, si lo desea, designe un representante de acuerdo a lo establecido en el Artículo 67 de la misma Ley.

La notificación a la que nos hemos referido es el medio legal por el cual se dá a conocer a las partes el contenido de una resolución, así como el género de emplazamiento, citación, traslado, etc.

Entendiendo pues, por citación, el llamamiento que hace la autoridad administrativa, en este caso la Contraloría de la Federación y las Contralorías Internas de las Dependencias, a un Servidor Público para que se presente en el lugar, día y hora que se le designe, para oír el contenido de una acusación y que alegue lo que a su derecho convenga, de acuerdo con la garantía que establece el Artículo 14 Constitucional.

La notificación deberá cubrir las siguientes reglas:

- a) Es obligatoria la notificación personal cuando se trate:
  - Del emplazamiento del demandado y de la primera notificación.
  - Del auto que ordena la absolución de posiciones o reconocimiento de documentos
  - De la primera resolución que se dicte cuando se dejare de actuar mas de tres meses por cualquier motivo.
  - Cuando se estime que se trata de un caso urgente.
- b) La notificación personal ha de hacerse al interesado, a su representante legal si éste fuese posible, en su domicilio o en el lugar donde se encuentre prestando sus servicios, como servidor o en el centro preventivo donde se encuentre recluso; en caso de que no lo encuentre el notificador, se le dejará citatorio para fecha y hora fija, y si no espera, se le hará la notificación por cédula. La cédula contendrá además, una relación sucinta de los hechos materia de la presunta responsabilidad imputada al Servidor Público, así como el lugar, día y hora en que se celebrará la audiencia de ley.

A la mencionada audiencia también asistirá el representante de la Dependencia que corresponde y que para tal efecto se designe, en aquellos procedimientos que sean subsecuenciados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o por las Contralorías Internas de las Dependencias.

Toda notificación la realiza la autoridad competente y por el personal a su servicio, con apego estricto a las disposiciones legales, pues de ella depende en gran parte el éxito que se tenga en la conclusión del procedimiento.

La audiencia a la cual nos hemos referido se llevará al cabo en un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, a partir del momento de la citación.



Al concluir la audiencia o dentro de los tres días hábiles siguientes, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o las Contralorías Internas, resolverán sobre la existencia de responsabilidad administrativa, notificando la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Si en la audiencia la Secretaría de la Contraloría General de la Federación o las Contralorías Internas determinan que no se cuenta con elementos suficientes para resolver o advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrán disponer la práctica de investigaciones y citarlos para otra u otras audiencias.

Es importante que en este punto se consigne que en la mencionada audiencia el Servidor Público ofrece pruebas y alega lo que a su derecho convenga, pretendiendo desvirtuar con ello la materia base de la acusación; garantía que ejerce por sí o por medio de un defensor, el cual podrá ser, si así lo decide el inculcado, siempre y cuando este sea trabajador de base, el Sindicato de Trabajadores al cual pertenezca. Después de concluida la audiencia se resolverá al respecto, imponiendo la sanción que proceda al inculcado, de las estipuladas en el Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en el siguiente punto se tratarán en forma específica.

#### **G) RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES APLICADORAS.**

La sanción puede ser definida como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.

Como toda consecuencia de derecho, la sanción se encuentra condicionada por la realización de un supuesto. Tal supuesto tiene carácter secundario, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado. La obligación cuyo incumplimiento representa el supuesto jurídico de la sanción, deriva a su vez de otro supuesto al que lógicamente corresponde el calificativo de primario. Si las obligaciones que éste condiciona son cumplidas, el secundario no se realiza, consecuentemente la sanción no puede imponerse, conociéndose que la norma que establece la sanción, suele llamarse sancionadora. La sanción no debe ser confundida con los actos de coacción, la sanción es consecuencia normativa, constituyendo una aplicación o realización efectiva; y la coacción es la aplicación forzada de la sanción.

En nuestro código de conducta en materia administrativa se establecen las obligaciones de los Servidores Públicos contemplados en el artículo 47, por lo que la inobservancia de estas obligaciones nos conlleva a que sean aplicadas sanciones administrativas que se encuentran contempladas en el numeral 53 del mencionado Código de conducta, consistentes en:

- Apercibimiento privado o público.
- Amonestación privada o pública.
- Suspensión
- Destitución del puesto.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
- No sancionadora

Estas sanciones aplicables por responsabilidad; de conformidad con un criterio lógico de gravedad de la falta, podrán determinarse desde las de mero impacto punitivo hasta las de mayor castigo y prevención.

- **EL APERCIBIMIENTO.**

Es una corrección disciplinaria a través de la cual, la autoridad administrativa advierte al Servidor Público de que se trate que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor.

Esta sanción es la conminación que hace el superior jerárquico a un Servidor Público, con el propósito de evitar que en lo futuro incurra nuevamente en responsabilidad, especialmente en aquellos casos que en razón del cargo se deban observar determinadas conductas o actitudes.

Esta sanción puede aplicarse en casos menores en que no se obró de mala fé y que no se originaron violaciones de fondo, sino de mera forma, como puede ser el incumplimiento de requisitos administrativos menores en un concurso.

También puede utilizarse como criterio para aplicar esta sanción, que se trate de un infractor primario y que la conducta u omisión incurrida no ocasione lesiones económicas al Estado.

En cuanto a que el apercibimiento sea privado o público, dependerá del rango del Servidor Público, del tipo de la falta y del deseo de la administración de sentar precedentes de conducta.

- **LA AMONESTACIÓN.**

- Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el Servicio Público. Consiste en una medida por la cual se pretenda encausar la conducta del Servidor Público en el correcto desempeño de sus funciones.

Es la advertencia que el superior jerárquico dirige al Servidor Público responsable de incumplimiento de sus obligaciones, haciéndole ver las consecuencias del acto cometido o de la omisión en que incurrió exigiéndolo a la enmienda y conminándolo a actuar conforme su obligación, de lo contrario se le impondrá una sanción mayor en caso de reincidencia.

La amonestación será en pública o privada, atendiendo las circunstancias que medien en cada caso, a la gravedad de la falta, el nivel del Servidor Público y demás aspectos que la propia Ley señala.

Igual que en el caso de apercibimiento, se estima que la amonestación debe darse en casos en que no se obró de mala fé, pero sí en forma negligente o descuidada, con consecuencias no graves para los intereses públicos. A manera de ejemplo, puede citarse el hecho de que un Servidor Público que tenga bajo su custodia cierta documentación, por lo omisión de cerrar los archiveros en que se contenga, facilite que se vea, sustraiga o destruya, también puede aplicarse a reincidentes en faltas leves.

La modalidad de pública o privada, se entiende que el apercibimiento o amonestación que se realiza en privado, es aquella en que la autoridad lo hace en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será pública, cuando la autoridad estime que la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deban quedar por escrito o integrados al expediente que corresponda; ésto es con la finalidad de que la sanción quede inscrita en el Registro de Servidores Públicos Sancionados a que alude el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

En relación a ésto último expresado, se debe reconocer que:

(a) Las facultades disciplinarias del superior jerárquico son discrecionales y de acuerdo a la gravedad de la falta incurrida, determinará el procedimiento y sanción correspondiente.

(b) Si bien es cierto que todas las sanciones deben constar por escrito en términos de ley, también lo es que por razones de carácter práctico y de acuerdo con la naturaleza del poder disciplinario del superior jerárquico, si la falta en cuestión es de escasa importancia, a juicio de éste, podrán instrumentarse apercibimientos o amonestaciones verbales, pues de otra manera, se atentaría el más elemental principio de economía y sencillez, exigiéndose la substanciación de todo el procedimiento administrativo con sus formalidades y medios de impugnación, para imponer simplemente un apercibimiento o amonestación, lo cual entorpecería el funcionamiento de las áreas encargadas de la aplicación de la Ley

#### **- LA SUSPENSIÓN.-**

Es una sanción administrativa que consiste en prohibir a un Servidor Público que realice sus funciones por un tiempo determinado.

La Ley de Responsabilidades encita, regula dos tipos diferentes de suspensión, la que tiene carácter de sanción prescrita en el artículo 53 fracción III; y la que prescribe el artículo 64 fracción IV, que no tiene esa naturaleza, sino que se trata de una medida de carácter procedimental que no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado. Con la suspensión se interrumpe temporalmente las obligaciones de prestar el servicio y de pagarle el salario, sin que ello origine responsabilidad para la

Dependencia o Entidad o para el Servidor Público. Cabe señalar que no obstante a la suspensión, el patrón (Estado o Entidad), debe cumplir con otras obligaciones derivadas de la relación de trabajo, como por ejemplo las referentes a la seguridad social.

Respecto a la suspensión, se debe tener presente que el Artículo 123 Constitucional, en el apartado "B", fracción IX dispone que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos por causas justificadas en los términos que fije la Ley.

El Artículo 113 de la misma constitución señala que dentro de las sanciones que debe preveer la ley secundaria está la suspensión.

Ni la Ley Federal del Trabajo, ni la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, contemplan la suspensión como una sanción, pues no han sido adecuadas a los nuevos principios constitucionales.

La suspensión se puede aplicar a Servidores Públicos reincidentes, o que con su conducta originaron un daño o perjuicio económico al Estado o a alguna Entidad; o cuyos actos hayan creado tensiones entre los trabajadores sujetos a su dirección o con el público al que debe atender.

#### - LA DESTITUCIÓN. -

Es la sanción administrativa por la cual un Servidor Público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de ley.

La destitución del puesto equivale al cese o a la rescisión del contrato de trabajo. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, precisa que la destitución la debe demandar el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes por la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.

Respecto de esta sanción, cabe señalar que se sale un tanto del ámbito administrativo y cae en el laboral, pues no obstante que el superior jerárquico la "aplica", requiere de la aprobación por parte de las autoridades laborales.

Asimismo, debe distinguirse entre los Servidores Públicos de base y los de confianza y entre los que rigen sus relaciones laborales por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y los que lo hacen por la Ley Federal del Trabajo.

Puede decirse que desde un punto de vista jurídico, de hecho se vienen a adicionar las leyes laborales con una nueva causal de rescisión de las relaciones entre trabajador y patrón, con algunas modalidades, como es la presencia de la figura del superior jurídico.

#### - LA SANCIÓN ECONÓMICA -

El nuevo sistema de responsabilidad administrativa, conforme al propósito expresado en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pretende apoyar su efectividad en bases sólidas, al evitar obligaciones declarativas en el servicio público cuyo cumplimiento no es posible exigir coactivamente ni desalentar su incumplimiento, cuando este último no tiene como consecuencia la imposición de una sanción desde un ángulo técnico-jurídico. Así, se pretende establecer una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, sin perjuicio de otras vías y de otro tipo de responsabilidad que se llegase a configurar.

Si se elude a un nuevo sistema de responsabilidad administrativa, es porque se prescriben auténticas obligaciones en el Servicio Público, a las que se les ha vinculado, en caso de violación, con sanciones de tipo administrativo.

De esta forma, el tradicional sistema de responsabilidades de tipo "resarcitorio o indemnizatorio", por su notoria inoperancia e ineficacia al no satisfacer la reparación del daño, es complementado con un sistema de responsabilidad de "corte punitivo" y de naturaleza preventiva, ya que la reparación del daño, si bien forma parte importante del sistema, ésta no agota aquél, pues si al Estado le interesa esta última, también le preocupa la prevención de la corrupción y esto sólo se puede lograr con la aplicación del sistema punitivo del nuevo sistema.

Esta sanción es la más simple en cuanto a su alcance y viene siendo el equivalente a la multa. Este señalamiento se hace en función a lo dispuesto por el Artículo 21 Constitucional que en lo que hace a multas precisa que si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

La ley no precisa si la sanción económica comprende la multa y la reparación de los daños y perjuicios causados y devolución de los beneficios obtenidos, o si únicamente se refiere al primer caso. Ante este silencio de la ley, es dable considerar que la sanción económica se refiere sólo a la multa y los otros conceptos deben reclamarse como responsabilidad civil en la vía y forma correspondiente.

El Artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a este respecto, se denotan dos aspectos importantes, en el primero no existe discrecionalidad en la determinación del monto de la sanción económica, y ésta en todos los casos en que sea impuesta, siempre será de dos tantos el beneficio obtenido y del daño y perjuicio causado; el segundo elemento es la base para determinar el pago de la sanción económica, referida al monto a que asciende el



beneficio o lucro indebido obtenido y al daño y perjuicio causado al patrimonio de la Administración Pública.

Se entiende por lucro indebido, el beneficio adicional a las contraprestaciones comprobables que el Estado otorga a los Servidores Públicos, Artículo 47 fracción XVI.

#### **LA INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PÚBLICO.-**

Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el Servicio Público, decretada por autoridad competente.

La inhabilitación viene a constituir un impedimento legal para que una persona pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Servicio Público, durante un plazo determinado. Este tipo de sanción encuadra dentro de la excepción a que se refiere Artículo 5º Constitucional, que en su parte conducente señala que "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataque los derechos de terceros, o por resolución gubernamental, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad".

Esta sanción, también se sale del ámbito administrativo, ya que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que la inhabilitación será aplicable por resolución jurisdiccional que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables.

Actualmente las leyes que contemplan un procedimiento para decretar la inhabilitación son las de carácter penal, de ahí que por deducción el órgano que puede aplicarlas son los jueces penales, siendo discutible.

Esta sanción, por su magnitud y trascendencia sólo debe aplicarse en casos graves, cuando los actos u omisiones de que se trate impliquen, además de responsabilidad administrativa, responsabilidad penal.

Las autoridades competentes para sancionar, son las que señala el Artículo 3° de la mencionada Ley de Responsabilidades, entre otras, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, las Dependencias del Ejecutivo Federal, el Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales del trabajo y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

La aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consiste en que la propia ley deja a los jueces o tribunales, en este caso a la autoridad administrativa, la apreciación de la pena aplicable a los presuntos responsables, en el tema administrativo a los Servidores Públicos, dentro de los límites que la misma fija: imponiendo a dichas autoridades la obligación de tomar en cuenta: la naturaleza del delito y su gravedad, los medios empleados o sea las condiciones exteriores, la extensión del daño causado; la edad, educación, ilustración, costumbres y conducta anterior, los motivos que lo impulsaron a cometer la falta administrativa así como su condición económica, lo que es importante también la antigüedad en el puesto, lo que puede presumir la capacidad del servidor público para actuar como es debido.

Se puede dar la imprudencia de cometer este tipo de irregularidades misma que puede

ser castigada con pena mayor, hasta la separación definitiva para ejercer un empleo, cargo o comisión toda vez que carece de cuidado para realizar la función encomendada, situación que de ser reincidente, podría causar un daño irreparable al Estado.

Las reglas de competencia para aplicar dichas sanciones se encontraron enmarcadas en los Artículos 56 y 58 del ordenamiento administrativo que nos ocupa estableciendo las siguientes:

- I. "El apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión, por un período no mayor 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, procedentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.
- III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período a que se refiere la Fracción I, y la destitución de los Servidores Públicos de confianza, se aplicará por el superior jerárquico;
- IV. La Secretaría promoverá los procedimientos a que se 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 contancias 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 corresponde según las leyes aplicables; y

VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no exceden 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". Según lo establece el numeral 60 del citado ordenamiento legal.

Por su parte el Artículo 58 de la Ley de Responsabilidades que nos ocupa establece que ; la Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los contratadores que incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

Es conveniente hacer notar que la imposición de las sanciones se deja a juicio de la autoridad aplicadora, la cual tomando en cuenta los elementos mencionados con anterioridad, emitiendo la resolución correspondiente. Es de suma importancia hacer notar que aquí no existe la acumulación de sanciones sino las llamadas mixtas, o sea que son consecuencias de una misma violación y la acumulación supone la existencia de varios hechos cometidos por una sola persona. Si varios hechos delictuosos derivan de una sola acción, no hay acumulación de sanciones, sino agravación de la pena que corresponde a un delito mayor.

Por tanto es factible que por la irresponsabilidad administrativa de un Servidor Público, se le puedan aplicar más de una sanción según la gravedad de la falta administrativa. Así mismo, se está en la posibilidad de hacer la denuncia penal correspondiente sin el ilícito así lo amerita, como realizar un juicio civil que implique un daño causado a un particular y así mismo la suspensión de los derechos laborales, como consecuencia de una resolución dictada por el órgano competente, no ocasionando perjuicio, puesto que con la acción u omisión realizada por el Servidor Público implicó la gravedad de su delito, pudiendo y estando obligados a informar a las autoridades correspondientes que deban conocer de ellos, respetando la autonomía procedimental.

Para inconformarse ante las sanciones antes mencionadas existen recursos administrativos, mismos que según la autoridad aplicadora se deberán presentar ante la misma o ante el Tribunal Fiscal de la Federación, punto que trataremos a continuación.

A continuación se explican los requisitos formales de las sentencias o resoluciones, retomando el sentido en que de Pina y Castillo Larrañaga lo expresen, en cuanto a la forma de redacción y requisitos formales que esta debe de tener. Para esto nos referimos a los artículos de Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, señalando en primer término los de carácter externo siendo los siguientes:

- "a) Está redactada como todos los documentos y resoluciones judiciales, en español (Artículo 56).
- b) Contener la indicación del lugar, fecha y juez o tribunal que la dicte; los nombres de las partes contendientes y el carácter con que litigan, y el objeto de pleito ( Artículo 86).
- c) Llevar las fechas en cantidades escritas con letra (Artículo 56)
- d) No contener raspaduras ni enmiendas, poniéndose sobre las frases equivocadas una línea delgada que permita su lectura, salvándose el error al final con toda precisión ( artículo 57)
- e) Estar autorizadas con la firma entera del juez o magistrados que dictaron la sentencia ( Artículo 80) . . . "

"De acuerdo con las prescripciones del Código Federal de Procedimientos Civiles (Artículo 219 y 222), las sentencias contendrán además de los requisitos comunes a toda resolución judicial ( es decir, la expresión del tribunal que las dicta, lugar, fecha y fundamentos, firmas del juez o magistrado y la autorización del Secretario), una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como

las consideraciones jurídicas aplicables tanto legales como doctrinales, comprendiendo en ellas los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo, con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deban cumplirse”.

Es conveniente hacer mención que la Legislación Procesal Civil del Distrito Federal pretendió desterrar usos tradicionales en la redacción de las sentencias, estos usos han sobrevivido, en lo que tienen de utilidad, y de acuerdo con ellos, subsisten las partes denominadas de resultandos y de considerados, como integrantes de toda sentencia. En resumen, la estructura de toda sentencia o resolución presenta cuatro grandes secciones, o partes siendo las siguientes:

- I. **El preámbulo:** en el que señala además del lugar y de la fecha, el tribunal del que emana la resolución ( en nuestro caso particular la autoridad administrativa que la emite), los nombres de las partes, y la identificación del tipo de proceso en que se este dando la resolución. Pues es aquí donde se vacian todos aquellos datos que identifican plenamente el asunto que se ventila.
- II. **Resultados:** Son aquellos simples consideraciones de tipo histórico descriptivo. En ellos, se relatan los antecedentes de todo el asunto, refiriendo la posición de cada una de las partes (Dependencia y Servidor Público), sus afirmaciones, los argumentos que ha esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desenvolvimiento. En este apartado se tiene mucho cuidado de precisar que la autoridad administrativa, no debe hacer ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.

III. **Considerandos.** estos son sin lugar a dudas, la parte medular de la resolución. Es aquí donde, después de haberse relatado en la parte de resultados toda la historia y todos los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones de la autoridad administrativa en el caso concreto, como resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias, también a través de la luz que las prueban hayan arrojado sobre la materia de la controversia.

IV. **Puntos resolutivos.** Estos son la parte final de la resolución en donde se precisa en forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable o no al Servidor Público, así mismo se impondrá si es el caso, la sanción económica a que se ha hecho acreedor, es conveniente hacer notar que ésta sanción puede ir de la más leve a la más severa que establece el numeral 53 de la ley en comento y en resumen, se resuelve el asunto.

Además de los requisitos formales que se han expresado deben poseer requisitos sustanciales las resoluciones, de Pina y Castillo Larrañaga explican que dichos requisitos son:

- a) **Congruencias:** es aquella que engendra el principio normativo dirigido a delimitar las facultades resolutorias del Órgano Jurisdiccional, por el cual, debe existir identidad entre lo resuelto y lo controvertido, y en relación a los poderes atribuidos al órgano jurisdiccional en el ordenamiento jurídico, en nuestra materia en concreto se refiere a las atribuciones de la autoridad administrativas competentes. Por lo que la congruencia debe entenderse como una correspondencia o relación entre lo aducido por la partes y lo considerado y resuelto por la autoridad. Este requisito de congruencia lo alude el artículo 81 del Código de Procedimientos en cita cuando dispone que "Las sentencias deben de ser claras, precisas y congruentes con las demandas y demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito . . ."

**b) Motivación de la sentencia.** Esta consiste en la obligación para la autoridad administrativa de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución. En el Reglamento Jurídico mexicano la motivación y fundamentación de los actos no es exclusiva de los órganos judiciales, sino que se extiende a toda autoridad, en efecto al disponer la constitución en su Artículo 16 que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..." se está consagrando el derecho de todo gobernado a que cualquier acto de autoridad, además de emanar de una autoridad competente, entrañe la obligación para ésta, de motivar y fundamentar sus actos, lo que debe ser entendido en el sentido de que la propia autoridad está obligada a expresar los preceptos o principios jurídicos en los que funde su actuación (fundamentación) y los motivos, razonamientos que lleven a la autoridad a aplicar ese principio jurídico al caso concreto (motivación).

**c) Exhaustividad de la resolución o sentencia.** - Esta es una consecuencia de los requisitos anteriores ya citados. La resolución es exhaustiva cuando haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. Es decir, la autoridad al emitir una resolución debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas, teniendo mucho cuidado de examinar, agotando todos los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes y sobre todo a las pruebas rendidas.



Estos requisitos sustanciales de las resoluciones, tienen una especial importancia, porque con su aplicación se evitará la impugnación de las resoluciones que se emitan.

Después de que las Contralorías Internas o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación dicta sus resoluciones cumpliendo con los requisitos formulados con anterioridad se procede a la notificación de la misma.

Una vez concluido el procedimiento respectivo, y emitida la resolución por la cual se absuelve o se sanciona al Servidor Público, se notificarán estas al Servidor Público, a su jefe inmediato, al representante de la Dependencia si lo hubiere y al superior jerárquico de acuerdo a lo establecido en la Fracción II del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es conveniente hacer mención que en ocasiones la autoridad administrativa impone una sanción de tipo económica dentro de las limitantes que establece el Artículo 60 de la ley de la materia que dice: "serán competentes 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" entendiéndose por esta la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por lo que en el siguiente punto a tratar se explicará la coordinación de las Contralorías Internas de las Dependencias con ésta.

#### **H) MEDIOS DE IMPUGNACION**

Cuando un Servidor Público quiera impugnar una resolución administrativa tiene que distinguir si ésta fué emitida por el superior jerárquico o por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En el primer caso tendrá que agotar un recurso

administrativo llamado de revocación y posteriormente impugnarlo ante el Tribunal Fiscal de la Federación si fuera el caso. Tratándose de resoluciones de la Contratoría General, el recurso de revocación es optativo, ya que se puede ir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Contra la resolución de dicho Tribunal, en ambos casos, queda expedita a la vía de amparo ( si el agraviado es el Servidor Público), o el recurso de revisión ante la Suprema Corte.

El recurso de revocación puede ser interpuesto en un plazo de 15 días mediante escrito en el que expresen agravios y se ofrezcan pruebas, al que se acompañarán las copias necesarias. La autoridad acordará la admisión del recurso y las pruebas fijando un término de 5 a 10 días para su desahogo, hecho lo cual, dentro de tres días siguientes dictará la resolución.

La interposición del recurso puede suspender la ejecución de la resolución incurrida, si lo solicita el promovente; tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevee el Código Fiscal de la Federación.

En el caso de otras sanciones se suspenderá si se admite el recurso, de la resolución que produzca daños irreparables al recurrente y que la suspensión no traiga como consecuencia perjuicios al interés social o al Servidor Público.

A efecto de que quede más claro lo que se entiende por revocación daremos a continuación una definición del mismo:

**Revocación:**

Es el recurso que se concede a los Servidores Públicos para que la autoridad que pronuncia una resolución pueda revocarla o modificarla, siendo imperante como regla general el principio de obligatoriedad de su agotamiento como un requisito de procedibilidad, para acudir ante la jurisdicción administrativa o los tribunales

ordinarios, para impugnar la legalidad o constitucionalidad de los actos o resoluciones administrativos.

El recurso de revocación procederá según lo establecido es el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación contra resoluciones definitivas, estableciendo así mismo en su Artículo 120 del citado ordenamiento legal que este recurso será optativo para el Servidor Público antes de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Deberá agotarse previamente ante la autoridad que lo dictó. Por ello el recurso que se imponga ante autoridad fiscal incompetente, será turnado a la que sea de su competencia.

Si bien el Artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que el recurso se deberá presentar dentro de los quince días siguientes a que surta la notificación, no expresa la posibilidad de que si el Servidor Público sancionado tiene su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, el escrito de interposición de recurso podrá presentarse en las oficinas de Unidades específicas de dicha autoridad más cercanas a su domicilio o enviarlo a la autoridad que emitió o ejecutó el escrito, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se realice desde el lugar que resida el recurrente. Teniéndose como fecha de presentación del escrito, la del día en que se entregó en la oficina correspondiente a su depósito en el correo. Tomando esta determinación del Artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, como supletoria a efecto de cubrir la ley administrativa.

Además de los requisitos que establece el Artículo 71 de la ley referida, deberá el escrito contener firma del interesado o por quién legalmente este autorizado, su huella será impresa si no supiere firmar, por escrito el nombre del Servidor Público manifestando en forma clara y precisa su Registro Federal de Causantes, señalar la

autoridad a la que se lo dirige y el propósito de la promoción y en su caso el domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones así como el nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, mencionando el acto que se impugna, los agravios que le cause el acto impugnado, las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Otra omisión en la que recayó la Ley Federal de Responsabilidades en materia de recursos administrativos, fué el hecho de que si algún escrito de recurso no contiene alguno de los elementos enmarcados en el parrafo anterior la autoridad podrá requerir al promovente que en un plazo, que podría ir de 5 a 10 días, según la Ley Fiscal, cumpla con el requisito omitido.

Estableciendo que en caso de transcurrido el plazo establecido no se subsane la omisión, la promoción se tendrá por no presentada.

Asimismo, encontramos la omisión de mencionar que cuando se actúe en representación, de otra persona, la representación de los interesados deberá recaer en un Licenciado en Derecho.

El interesado deberá de acompañar a su recurso, los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe en nombre de otro (abogados), también acompañará el documento en que conste el acto impugnado, la constancia de la notificación del acto impugnado.

Las pruebas documentales que acompañaran al escrito se desahogaran, desechando de pleno las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, pero si dichos documentos no obran en poder del recurrente, sí este no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se

encuentran a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad requiera su remisión cuando esta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que puede tener a su disposición bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismo. Entendiéndose que el Servidor Público tiene a sus disposición los documentos, cuando legalmente pueda tener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

El caso de que a la promoción del recurso no se acompañen los documentos de prueba señalados, se tendrán por no ofrecidas las mismas. Y si faltare alguno de los documentos que deben acompañar al escrito se dará un plazo al recurrente de 5 días a fin de que subsane la falta si no los presentará cumplido el plazo se tendrá por no interpuesto al recurso.

Después de haber concluido el período probatorio, el superior jerárquico emitirá resolución en el acto, o dentro de los tres días siguientes, notificándola al interesado, pero si este recurso fué presentado ante el Tribunal Fiscal de la Federación su resolución la dictará en un término que no exceda de cuatro meses contados a la fecha de la interposición del recurso. En este caso el silencio del Tribunal Fiscal de la Federación indica que se confirmó el acto impugnado pudiendo optar el recurrente en esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad de invocar hechos

notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto. La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen.

La resolución que ponga fin al recurso podrá: desecharlo por improcedente, confirmar el acto impugnado, mandar reponer el procedimiento administrativo y dejar sin efectos el acto impugnado.

El procedimiento expuesto con anterioridad es el mismo que se lleva al cabo ante el Tribunal Fiscal de la Federación con la única variante que el recurso en vez de ser interpuesto a los quince días de haber sido notificado se interpone a los cuarenta y cinco días a aquel al que haya surtido los efectos, previniendo tal vez el tiempo que se llevará en resolver el recurso de revocación ante la autoridad aplicadora de la sanción administrativa.

Contra la resolución dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación queda expedita la vía de amparo, o el recurso de revisión ante la Suprema Corte.

El juicio de amparo esta fundado en los Artículos 103 y 107 Constitucionales, este aspecto de control de la jurisdicción administrativa nos lleva a ocuparnos sucesivamente del objeto, del organo y de los procedimientos y efectos. Los tribunales de la Federación configuran al juicio de amparo en materia administrativa como un contencioso jurisdiccional de tipo judicialista.

El juicio de amparo en rigor, sólo es un proceso cuando tiene por objeto el control constitucional. Debe considerarse como un recurso cuando tiene por objeto el control de la legalidad, por problemas de aplicación inexacta de la ley. En este caso la Suprema Corte se convierte en una jurisdicción de alzada, en una instancia más, en un simple Tribunal de Apelación para la revisión de una sentencia ordinaria.

Cuando la autoridad administrativa se niega a la ejecución de un acto, la sentencia que ampara le impone su cumplimiento. La suspensión del acto impugnado es obligatoria para la autoridad demandada cuando la sentencia es favorable al quejoso. En el caso de que haya sido ejecutado el acto y de que la sentencia de amparo favorezca al quejoso, las cosas se regresan a su estado anterior a la antijuricidad impugnada, siendo restituido del derecho violado del quejoso. Los efectos, son concretos en beneficio exclusivo de la parte actora, y no constituyen precedente oponible en otros procesos. El carácter restitutorio del amparo da enorme realce al incidente de suspensión del acto atacado, pues ello evita efectos eventualmente irreparables de su ejecución.

El juicio de amparo es, pues un sistema de control constitucional, en particular de la acción administrativa, ejercitado ante un órgano jurisdiccional en régimen judicialista, por vía de acción, y que procede por violaciones causadas por una autoridad, a través de leyes o actos que lesionan derechos fundamentales, o competencias federales o locales.

Ahora bien, el amparo sustentado en la "exacta" aplicación de la ley transforma a la Suprema Corte y a los tribunales en simples instancias de orden común, las leyes reglamentarias han llamado al amparo "Juicio", con excepción de la leyes de 1879 y 1882 que lo llaman "recurso".

En el juicio de amparo intervienen necesariamente los siguientes elementos:

1. Una violación constitucional invocada ante un tribunal o juez competente del poder judicial.
2. Un acto reclamado.
3. Una autoridad responsable.

4. Una parte agraviada o quejoso.
5. El agente del Ministerio Público Federal
6. Un tercero perjudicado en su caso

**El quejoso** es titular de la legitimación procesal activa en la acción de amparo ante la jurisdicción federal que deberá decidir el derecho en controversia.

**Autoridad responsable** es el Organismo Federal o Estatal que dicta, ordena y ejecuta el acto reclamado, leyes o actos administrativos .

**El tercero perjudicado** es un elemento contingente en el juicio de amparo con la intención de que sea esclarecido el hecho controvertido y se defienda a la Constitución.

Contra la sentencia dictada en amparo proceden tres recursos; revisión, queja y reclamación. Nos avocaremos a definir tan solo al recurso de revisión mismo que procede cuando:

1. Contra el auto que desecha la demanda de amparo o la considera no interpuesta.
2. Contra la decisión que concede o niega la suspensión definitiva
3. Contra actos de sobreseguimiento.
4. Contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, o por el Superior del Tribunal responsable.
5. Contra las resoluciones que decidan contra la constitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un concepto de la constitución, siempre que esta decisión o interpretación no esté fundada en jurisprudencia de la Corte.

Para una autoridad administrativa es conveniente hablar de un amparo indirecto que es: el que se inicia ante los jueces de Distrito y esta sujeto a la posibilidad de revisión



a petición de parte, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito. La acción de amparo indirecto, en términos generales, se endereza contra violaciones cometidas por autoridades no judiciales, tanto legislativas como ejecutivas.

En los juicios en que la Federación está interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra la de Tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales esten dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos. Sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El juicio de amparo lo hemos mencionado en este punto aún no siendo considerado como recurso administrativo sino en sí cuando se estiman definitivos los actos y resoluciones de que se trata, de manera que sólo pueden impugnarse a través del juicio de amparo y ante los Tribunales Federales.

En todos los casos y como última instancia, las resoluciones dictadas por los órganos administrativos se pueden combatir a través del juicio de amparo, pero este último no se puede intentar sin agotar primeramente salvo ciertas excepciones, los remedios o instrumentos procesales que se estiman como ordinarios, ya que el AMPARO debe considerarse como extraordinario, por ello fué importante mencionar el juicio de amparo, en éste punto ya que el Servidor Público al agotar los medios de impugnación recurre al juicio de amparo ya sea para suspender temporal o definitivamente la sanción a que se ha hecho acreedor.

En la práctica después de que se le notifica la resolución administrativa al Servidor Público este presenta su recurso de revocación ante la Contraloría Interna que lo emitió, esta resolviendo dentro del término que se establece en el Artículo 71 de la Ley de Responsabilidades citada, contestando la autoridad dentro de los cinco días siguientes, si fueron admitidas las pruebas.

Pero es importante hacer notar que en la práctica pocos son los Servidores Públicos que impugnan las resoluciones administrativas, ya que estas resoluciones son motivadas y fundamentadas, dictadas con pleno apego a la Ley, agotando todos los recursos y teniendo las pruebas necesarias e idóneas para dictar resolución sancionadora, y toda vez que el Código de Conducta que nos ocupa estableció nuevos métodos para aplicarlo cada día se reciben menos recursos de revocación ya que los Servidores Públicos no cuentan con elementos para revocarlos, toda vez que su responsabilidad fué probada plenamente.

Cuando un recurso de revocación cumple su cometido muchas veces es porque cumple con lo establecido en el Artículo 72 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: cuando la sanción económica sea garantizada en los términos que previene al Código Fiscal de la Federación y la suspensión de otras sanciones se da cuando causen perjuicio o daños de imposible reparación en contra del recurrente, que la suspensión no tomó como consecuencia la consumación o continuación de otros actos, y la principal que sea admitido su recurso con sus pruebas que anexa para comprobar el recurrente que es administrativamente responsable.

Se da casi siempre que se suspende una resolución cuando se garantiza el pago, y no cuando se trata de responsabilidad administrativa, que es mucho más difícil de desvirtuar puesto que esta se encuentra plenamente establecida en el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## **CAPITULO V**

### **LOGROS DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL**

## V. LOGROS DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

### A) COMBATE A LA CORRUPCION

México fué designado como sede para organizar la VI Conferencia Internacional Anticorrupción, celebradas a fines de 1993. Esta distinción entraña un gran compromiso y un alto honor, en virtud de que es el primer país en vías de desarrollo al que se le otorga la realización de dicha reunión internacional, sin duda esto refleja un reconocimiento de la labor realizada por nuestra nación para prevenir y castigar rigurosamente los actos de corrupción. Compartimos con las naciones integrantes de este movimiento, la imperiosa e impostergable necesidad de combatir permanentemente a la corrupción, que es una modalidad pervertida de las relaciones humanas. Ante la certidumbre de que no son tiempos para escatimar recursos y esfuerzos, y ante los riesgos que implica la corrupción, nuestro gobierno ha asumido como responsabilidad prioritaria su erradicación para facilitar el acceso a la modernidad.

#### CONFERENCIA ANTERIORES

<u>LUGAR</u>	<u>AÑO</u>
WASHINGTON	1983
NUEVA YORK	1985
HONG KONG	1987
SIDNEY	1989
AMSTERDAM	1992

El intercambio de experiencias y las conclusiones de las conferencias internacionales Anticorrupción, han permitido establecer con razonable certeza una serie de coincidencias para identificar y definir el fenómeno de la corrupción. Estos puntos de

contacto, son el resultado de las diversas ponencias que han sido expuestas en estas reuniones y que expresan puntos de vista originados en naciones diferentes entre sí por la situación geográfica, por el grado de desarrollo, por el sistema político, económico y social que poseen y, por supuesto, por la cultura que la distingue.

En primer lugar, la corrupción no es consustancial a la modernidad, puede rastrearse históricamente desde la antigüedad, aunque la información disponible en la actualidad induce a suponer que se ha multiplicado peligrosamente en la época contemporánea.

En segundo lugar, se presenta prácticamente en todos los países desarrollados, subdesarrollados o en vías de desarrollo.

En tercer término, este fenómeno que frecuentemente quiere verse como signo distinto y particular de los gobiernos, se localiza en todos los sectores que conforman la sociedad: en el propio sector público, por supuesto, pero también en el privado y en el social ( y muy rara vez se da como hecho aislado en uno de estos sectores): mayormente puede ubicarse como una conclusión de intereses en que participan personas o grupos con responsabilidades gubernamentales, empresarios privados o ciudadanos comunes.

En resumen, la corrupción es un fenómeno tan antiguo como la historia de las sociedades humanas; se presenta en cualquier sistema político no importa el grado de desarrollo y, no es privativa de sectores sociales particulares. Entonces vale decir que es un fenómeno ancestral y generalizado. La corrupción es antigua y los intentos para combatirla también lo son; no es necesario recordar aquí antecedentes de legislaciones civiles y religiosas que la humanidad se ha dado para luchar contra este mal que destruye la base misma de la organización social. Todas las sociedades,

grandes y pequeñas, con estructuras incipientes o con altos grados de desarrollo, han mantenido una batalla permanente y frontal para erradicar este vicio de la conducta humana. El grado de complejidad que tiene hoy la sociedad corre parejo con la diversidad y extensión de los mecanismos para combatirlo.

Sin embargo, salta a la vista que a pesar de que es un hecho general que involucra -como se mencionó- a todos los sectores sociales, la tarea de enfrentarla haya quedado -casi completamente- como responsabilidad del sector público de cada país o de organizaciones internacionales formadas por representantes de sectores públicos. Son los gobiernos los que han llevado el mayor peso en esta lucha; así debe ser, pero no debe ser sólo así. Si partimos de la consideración de que los problemas de corrupción implican una correlativa participación de diversos sectores, debemos concluir que la tarea de combatirla debe ser también común; el gobierno y los particulares deben unir esfuerzos.

Afortunadamente, en el entorno de las grandes transformaciones mundiales, éstas apuntan hacia una nueva era de la relación de los estados y sus sociedades; se está generando un reconocimiento pleno de la evolución y madurez de los ciudadanos, lo que se manifiesta con una mayor actuación de estos en las acciones de gobierno. El agotamiento de los viejos esquemas en el Estado mantenía presencia y control en casi todas las actividades de la sociedad, propició el abandono de prácticas paternalistas que concebían la función gubernamental como razón última de la vida de las naciones.

Los hechos nos demuestran que la corrupción florece con mayor fuerza en la medida en que el paternalismo permite la actividad pública, puesto que genera la

irresponsabilidad de gobernantes y gobernados. En los primeros, porque hay un desentendimiento de la obligación de rendir cuentas de su actuación al considerar al ciudadano irresponsable e incapaz de afrontar sus responsabilidades sociales y, en los segundos, porque al estar alejados de los asuntos públicos fomentan una cultura de conformismo y desinterés.

#### - **EXPERIENCIA LATINOAMERICA**

En América Latina y en los países del Tercer Mundo se hacen esfuerzos por superar estos esquemas, que tradicionalmente se presentan en algunos sectores de la actividad nacional, especialmente en los sistemas económicos donde los gobiernos mantenían una hegemonía total, propiciando el desarrollo de estados excesivamente propietarios, preocupados por el mantenimiento de pesados aparatos.

Como punto de partida, cabe señalar que existe un prejuicio respecto de la corrupción en los países de América Latina. Suele suponerse que la corrupción es mayor en los países en vías de desarrollo, pues se estima que la incidencia de este problema en los países económicamente desarrollados es mucho menor y no tiene un carácter crítico dentro de sus formas de gobierno.

Debe admitirse que el subdesarrollo permite de tal manera a las sociedades latinoamericanas, que es posible hablar de modalidades subdesarrolladas de la corrupción, las cuales en consecuencia habrían sido superadas en los países desarrollados para dar lugar a modalidades más elaboradas. Lo cierto es que la corrupción no distingue entre países ricos o pobres, ni entre diferentes sistemas políticos o económicos.

La dependencia económica de Latinoamérica y la naturaleza propia de sus estructuras productivas y de comercialización, han dado lugar a una idea muy extendida que consiste en asociar el dinero a todo tipo de corrupción, lo que puede resumirse en la popular frase norteamericana: "The name of the game is cash" el nombre del juego es dinero; esta tesis ubica al dinero con el principal motivo de la corrupción y va de acuerdo con las economías consumistas y dependientes. Empero, es importante apuntar que existen otros factores:

1. La inestabilidad en el empleo, aunada a los bajos niveles de ingreso de los estratos sociales menos favorecidos.
2. Cierta grado de arbitrariedad en la selección de personal administrativo, derivado unas veces del amiguismo y otras de un abierto nepotismo.
3. La falta de sistemas de control suficientes, eficaces y precisos, producto de la escasez de recursos, cuando no de la ausencia de iniciativas gubernamentales al respecto.
4. La competencia entre los países desarrollados para vender sus productos en nuestros países.
5. La concentración del poder en órganos centrales de la administración pública, lo que impide al sano desarrollo de mecanismos locales de control e inhibe la participación de la ciudadanía en la vigilancia de los recursos y en el desempeño de los Servidores Públicos.
6. La persistencia de algunas omisiones en los marcos jurídicos, con elementos que dejan abierta la puerta a sutiles (y a veces no tan sutiles) formas de corrupción.



7. Las insuficiencia de programas educativos que inculquen en los niños y jóvenes el respeto a la legalidad y un espíritu de servicio desinteresado hacia su país.
8. El excesivo contacto directo entre los prestadores de servicios y los usuarios de los mismos (que la tecnología ha reducido en otros países), combinado esto con la idiosincracia latina, tan inclinada a establecer arreglos de carácter personal y que en ocasiones propician que se rebase la línea divisoria entre lo lícito o lo ilícito. Todos ellos son elementos que, en mayor medida, resultan afluentes del fenómeno intergal de la corrupción.

La corrupción no sólo se da en un plano material; existe también como una deficiencia moral y al afirmar esto último se alude a un aspecto cultural, no porque existía una cultura de la corrupción como tal, sino porque existe la corrupción como anti-valor que mina la solidaridad de las colectividades.

Un hecho incontrovertible, es que en nuestro país la corrupción es especialmente permisiva para los que menos tienen, debido a que generalmente los responsable de administrarlo que podría llamarse reglamentos y disposiciones menores, con frecuencia son los menos capacitados y remunerados.

Una consecuencia inmediata de ello es que el trato entre prestadores de servicios y usuarios tiende a viciarse por la vía del contacto personalizado en la realización de trámites o recepción de servicios, generando prácticas con la dádiva, la extorsión o el soborno. Se trata de una forma deseada por medio de la cual los servidores públicos puden obtener mayores ingresos y los usuarios un tratamiento más expedito a sus asuntos.

Este tipo de corrupción es el más difícil de combatir en nuestros países, no porque se necesite alta tecnología para descubrir los hechos ilícitos o para saber quiénes participan (esto está a la vista de todos), sino porque adicionalmente se requiere de un cambio radical en la cultura cívica de la sociedad, que solo se da con el paso de las generaciones.

Partimos de la convicción de que el fenómeno de corrupción es extraordinariamente complejo y afecta por igual al sector público, al social y al privado. Para facilitar en análisis debemos convenir en éste y en otros puntos de no menor importancia.

Dentro de la categoría de corrupción gubernamental, una gran parte de las legislaciones latinoamericanas tipifican irregularidades que van desde los actos de falta de honradez, como son el cohecho, la extorsión, el peculado, el conflicto de intereses, el tráfico de influencia, el enriquecimiento ilícito, etc... hasta las que configuran actos de negligencia, en los que la función pública se desempeña en forma ineficiente.

Encontramos así distintas intensidades con relación al concepto de corrupción, cada una de las cuales requiere del diseño de estrategias ad-hoc, pues las encaminadas a combatir las faltas de honradez no pueden ser las mismas dirigidas a resolver las faltas de eficiencia.

La agrupación de irregularidades comunes configura un haz de tendencias. En América Latina dichas tendencias de la corrupción recaen principalmente o se relacionan en primer término con:

- La excesiva burocratización del sector público
- Deficiencia en los sistemas de administración de justicia

- **LA EXCESIVA BUROCRATIZACION DEL SECTOR PUBLICO**

Debemos tener presente que la excesiva burocratización de nuestros aparatos públicos empezó en la época de la Colonia, cuando las potencias coloniales ( en nuestro caso España y Portugal), para asegurar su control sobre las naciones colonizadas, participaban en todo y vigilaban toda la gama de sus actividades públicas, civiles, religiosas y militares. Al independizarse los países virreinales nacen con burocracias exageradamente obesas y corruptas, ya que esa era otra de las formas de control por parte de la metrópoli.

Es de considerarse que, en América Latina al hacer el aparato público más simple, más accesible y con menos agobios para el ciudadano común y corriente, estamos dando un duro golpe a la corrupción más generalizada; que si bien puede ser de poca cuantía, no deja por ello de afectar a la sociedad y de frenar los más serios esfuerzos de nuestros gobiernos por eliminar este mal contemporáneo.

Otro problema a señalar es el del amplio margen de decisión que se deja a los Servidores Públicos en muchos reglamentos y disposiciones. De la excesiva discrecionalidad o "potestad gubernativa" con que se desarrollan algunas relaciones entre usuarios y prestadores de servicios surgen situaciones inconvenientes, ya que el elemento subjetivo, necesario y hasta indispensable en algunas ocasiones ( si se emplea mal) provoca corrupción y, peor aún, un tipo de corrupción que no puede determinarse, pues si bien no está permitido tampoco esta expresamente prohibido. En consecuencia, debemos tener mucho cuidado al redactar disposiciones, sobre

todo administrativas, las cuales deben ser muy claras, simples y precisas, comprensibles para gobernantes y gobernados de cualquier estrato social. Estamos convencidos de que la certeza jurídica desempeña un papel capital en la lucha contra la corrupción.

En algunos casos los gobiernos de América Latina tienen administraciones públicas que dan atención a la ciudadanía con excesiva lentitud mediante una intrincada red de trámites y requisitos burocráticos agobiantes. Esto genera distensión a las demandas elementales de los gobernados y se convierte, primero en legítima inconformidad y después en un conjunto de instancias de corrupción bastante extendidas y perniciosas.

Así por ejemplo, entre los Servidores Públicos de nivel medio y bajo existe un tipo de corrupción que tomó fuerza a raíz de un crecimiento excesivo de las burocracias. El ciudadano quiere ver su asunto resuelto y, olvidando reglas elementales de ética, se corrompe junto con las personas obligadas en principio, a ofrecerle soluciones expeditas que debieron darse normalmente.

#### - DEFICIENCIA EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Del análisis de distintas legislaciones de países latinoamericanos puede concluirse que existe una tendencia a establecer marcos jurídicos que normen la actuación de los órganos de control, unos dependientes del Poder Legislativo, otros con mayor autonomía en relación con los poderes y, otros más como el caso específico de México, donde existen órganos de control tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo.

En este aspecto lo importante es que dicha legislación junto con las distintas figuras jurídicas consagradas en los códigos penales de cada país, revelan la preocupación

de sus gobiernos por contar con los medios legales adecuados para hacer frente a los problemas de corrupción gubernamental. Es claro que el problema de la corrupción no se soluciona con la sola existencia de las leyes e instituciones, es necesario que exista una íntima conexión entre éstas y los sentimientos colectivos y solidarios de la nación, que las reconozca como válida y las haga suyas, y que además estén dadas las condiciones para que la sociedad no sólo denuncie y rechace las conductas que la indignan, sino que pueda participar activamente en los programas gubernamentales para erradicarlas.

Por ello el éxito en este gran desafío, exige contar con la fuerza moral que reside en la sociedad civil y cuya energía es incorruptible, pues justifica la razón de ser del Estado. Entender esta relación plena de vigor y madurez, es abrir positivamente las posibilidades de crear una mayor conciencia social de participación, en la tarea de mejorar la administración pública y legitimar el ejercicio de la autoridad en el bien supremo que tiene toda nación. Su moral colectiva.

#### - CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN REUNIR LOS GOBIERNOS

- Concluyendo, existen elementos que han surgido como producto del consenso internacional en cuanto a requerimiento coadyuvantes en la lucha anticorrupción.
- Contar con un Código de Ética con fuerza jurídica y coercitiva que señale a quienes ejercen un cargo público, las obligaciones y prohibiciones que deben regir su desempeño y para preservar el propósito fundamental de servicio a la sociedad.
- Mantener un Sistema de Prevención de la Corrupción, apoyado por instrumentos modernos de fiscalización y auditoría, que permitan conocer con oportunidad, eficacia y profundidad en todos los ámbitos del quehacer gubernamental, la forma en que se da cumplimiento a las normas, reglas y disposiciones que rigen la función pública o, en su caso, las decisiones de las mismas

- Operar mecanismos y canales de comunicación con la sociedad que propicien respuestas ágiles, oportunas y justas a las demandas. quejas o denuncias que esta interpone, con respecto de la eficiencia o legalidad con que actúa la administración pública.
- Desarrollar esfuerzos permanentes y crecientes para simplificar la gestión pública, ya que desburocratizar los aparatos gubernamentales y hacer más sencillos y simples los esquemas de relación con la ciudadanía, permiten eliminar las condiciones que favorezcan a la corrupción como un medio para superar las complejidades oficiales.
- Adoptar una actitud de autocrítica permanente, que le permita reconocer la existencia de los fenómenos de corrupción originados en las deficiencias y conductas de los Servidores Públicos e identificar sus causas y campo de influencia, para dar un tratamiento apropiado en dado caso.
- CARACTERISTICAS QUE DEBEN REUNIR LAS SOCIEDADES  
 Poseer una madurez tal, que en todos los estratos de la sociedad, se manifiesta la voluntad libre y expresa de contribuir al mejoramiento de la convivencia social. Esto implica contar con la disposición, la conciencia y la convicción para cumplir con la responsabilidad que les corresponde en la erradicación de conductas corruptas.
- Contar con la capacidad de organización necesaria para que dentro de un esquema de orden, coordinación y trabajo productivo, esta nueva tarea corresponsable con el gobierno, se traduzca en resultados trascendentes y permanentes
- Sustentar la confianza como valor esencial de su vínculo con las instituciones, las leyes y los objetivos del Estado, ya que sólo de esta forma puede generarse una actitud abierta, constructiva y propositiva ante la problemática que se tenga que enfrentar.

**B) OPERATIVIDAD DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

La principal encargada de que dicho ordenamiento opere es la Contraloría General de la Federación, ya que es la que se destaca como la autoridad que aplica dicha ley, constituyendo la Dependencia del Ejecutivo Federal más importante para vigilar el sistema de responsabilidades, así como es la encargada del fortalecimiento de la Administración Pública Federal. Como ya fué comentado se encuentra investida de diversas atribuciones encaminadas al control gubernamental, aplicando los criterios de responsabilidad de conformidad con procedimientos disciplinarios, que al efecto son desarrollados ante las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades. Es conveniente mencionar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación aún cuando se encuentra investida de diversas atribuciones no es una supersecretaría, debemos de seguirla viendo como un órgano rector del sistema de responsabilidades, contando con mecanismos de control y de fiscalización institucionales y jurídicos que le permiten combatir en gran medida la corrupción. Además de los atributos mencionados, es importante hacer notar que la Dependencia que nos ocupa, cuenta con un registro de Servidores Públicos obligados a presentar declaración patrimonial, así como de aquellos que por no hacerlo o por cometer otro tipo de acción u omisión en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, hayan sido objeto de que se les imponga una sanción administrativa; registro que sirve de auxilio para que los Ex-Servidores Públicos corruptos, no tengan la posibilidad de ser contratados en alguna otra Dependencia o Entidad, y continúen cometiendo irregularidades semejantes a las que cometieron y por las cuales fueron sancionados como resultado del procedimiento administrativo disciplinario.

Por lo que se refiere a la necesidad de aplicar el Código Federal de Procedimientos Civiles, en forma supletoria, en lo que se trata de procedimientos administrativos seguidos ante las Contralorías Internas, en términos del Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta sustentado bajo tesis jurisprudenciales, siempre y cuando no exista disposición expresa en la Ley, teniendo presente que la jurisprudencia no puede crear disposiciones legales, sería conveniente que para los efectos de la Ley de Responsabilidades en cita, se tomara en cuenta la necesidad de incluir un Título que trate de responsabilidades administrativas, mencionando la supletoridad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Lo anterior debido a que en la práctica, algunos términos no son exactos en su aplicación, encontrándose el Cuerpo Jurídico encargado de aplicarla con diversos problemas de interpretación, tanto desde la notificación, ofrecimiento de pruebas y resolución.

Lagunas en la ley de estudio, como las expuestas han ocasionado que algunos Servidores Públicos sancionados, promuevan la impugnación de la sanción aplicada, y se revoque la misma por carencia de fundamentación y sustento legal.

#### **c) IMPORTANCIA DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES**

Se ha buscado que la aplicación de la autoridad sea legal, sea justa, sea transparente, sea razonada a fin de hacer al Estado Democrático para que manifieste la auténtica democracia en el ejercicio responsable de la autoridad.

Por lo tanto, el gobernante debe orientar, deber ser honesto, las autoridades estatales deben acatar los mandatos de las leyes, sobre todo de la Constitución, ya que esta refleja la voluntad soberana del pueblo.



Resultando por tanto importante el establecimiento de controles, instruyendo sistemas de responsabilidades de los Servidores Públicos, que condenen el ejercicio del poder sin control, que afectan la democracia de un Estado. Por lo tanto, fué de suma importancia asegurar el desempeño de los funcionarios públicos, exigiéndoles el cumplimiento escrupuloso de sus responsabilidades, claridad y transparencia en sus acciones.

De esta manera se presenta el sistema de responsabilidades como el medio más idóneo para controlar las actividades de las personas encargadas del manejo de la cosa pública, teniendo para ello mecanismos de control y supervisión para la óptima aplicación de los recursos humanos, materiales y económicos puestos bajo su cuidado.

Por eso el sistema de responsabilidades implantado en nuestro país fué creado como un sistema especializado de disposiciones legales, que por un lado, establecen los procedimientos a seguir para la imposición de sanciones a Servidores Públicos, cuando estos incurran en actos u omisiones ilícitas, y por el otro, señala las autoridades competentes encargadas de determinar aquellas.

Actualmente, es importante que los Servidores Públicos conozcan a que están obligados, ante quien deberán responder por incumplimiento, creándoseles conciencia de que el no actuar en forma cabal deben ser castigados.

Por lo tanto, los Servidores Públicos deberán actuar con una finalidad, proporcionando la convivencia armónica y el desarrollo de la comunidad, con la retribución, percepciones acordes con sus funciones para vivir dignamente. una recompensa, la

satisfacción de ser escogidos, por talento, capacidad y eficiencia, para mantener la solidaridad y proporcionar el progreso y un atributo, la honestidad.

Si se le proporcionan dichos elementos a todo Servidor Público se podría evitar en gran medida que cayeran en la corrupción.

#### **D) APORTACIONES DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS**

Al crearse las Contralorías Internas, pocos fueron los instrumentos técnicos introducidos, lo novedoso fué la jerarquía que se les otorgó y sobre todo el apoyo político que se les imprimió. El apoyo se materializó con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, una Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y reformas al Código Penal Federal para combatir problemas de intereses.

Se consideraron los elementos principales del control, desburocratizar, simplificar, descentralizar, incrementar la productividad, para promover la eficacia y eficiencia, logrando con ello el equilibrio y garantizar la vigilancia sin obstaculizar la operación. Se creó la vocación del que viene a servir no a servirse, que fué lo fundamental para la selección del personal de los órganos del control, siendo el principal pilar de las Contralorías Internas.

Ya en actividad las contralorías, se obtuvieron beneficios resultados, al recepcionarse en ellas diversas quejas y denuncias, de las que se derivaron imposición de sanciones como inhabilitaciones, amonestaciones, apercibimientos y sanciones económicas; lo que demuestra la operatividad de las mismas y la credibilidad de la gente para acudir ante ellas siendo atendidas sus demandas.

Una de las aportaciones igual de importantes que la anterior, fué el lograr el manejo

ordenado del gasto e ingreso público, al ponerse en práctica las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

La supervisión y control que se ha llevado a cabo por dichos órganos de control, permitió conocer las plazas innecesarias, las cuales fueron canceladas, se evitaron cobros indebidos, se mejoraron los precios en las adquisiciones, se abatieron los costos en materia de obra pública, se simplificaron trámites administrativos, hubo reducción en niveles de inventarios y se redujeron las mermas.

Mencionando que lo importante de un buen control, no es tan solo la imposición de sanciones, sino el lograr que éstas no se den, ya que las Contralorías Internas persiguen el control preventivo de fallas y desviaciones más que el correctivo.

#### **E) DELEGACION DE FUNCIONES PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL ADMINISTRATIVO**

En la actualidad a doce años de haberse creado la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la carga de trabajo ha ido en aumento. por lo que el personal encargado del control administrativo se ha convertido en insuficiente para tramitar los asuntos relacionados con la auditoría a Dependencia y Entidades, como a la pronta sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario, por lo que se ha descansado en las Contralorías Internas de las Dependencias, en cuestión de programas de auditoría y en el desahogo de procedimientos administrativos, cuyos resultados deben ser sancionados y aprobados por la referida Contraloría General, delegación de funciones que igualmente se encuentra supervisada de conformidad con lineamientos previamente establecidos por ella, para lo cual las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades tienen la obligación de presentar un informe en el que se comunica el resultado de sus actividades.

Lo anterior no significa que las revisiones efectuadas, carezcan de importancia, así como las efectuadas directamente por la Contraloría General, sino que tan sólo esta última se auxilia de las internas para poder tener el control de la amplia población en materia de administración pública, con la que cuenta nuestro país. De otra manera no sería posible con los elementos que ésta cuenta poderlo llevar a cabo.

De aquí la importancia de que se deleguen funciones a las Contralorías Internas, sin dejar de tener presente que la autoridad suprema en materia de responsabilidades es única y exclusivamente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, siendo conveniente mencionar el ejemplo de sanciones administrativas, las que son emitidas únicamente por las Unidades de Auditoría de las Dependencias, avaladas con la firma del Oficial Mayor de las mismas, de la que oportunamente se remite informe a la Contraloría General, quedando superitadas a revisión si se considera conveniente.

## CONCLUSIONES

Primera.-La función de vigilancia y control del ejercicio público tiene antecedentes en la creación del Departamento de Contraloría que operó de 1917 hasta el año de 1932, y cuyo titular era el Contralor General de la Nación, departamento que tenía como actividades la Auditoría General con facultades de inspección y revisión.

A partir de 1926 se fortalecieron sus funciones en materia de fiscalización del manejo de fondos y bienes de la Nación, teniendo también facultades para aplicar sanciones relativas a las responsabilidades administrativas en que incurrieran los funcionarios, empleados y agentes de la federación, con motivo del manejo irregular de fondos o bienes.

Segunda.-En el año de 1932 se produjo la desaparición de dicho departamento, por lo que se inició la dispersión de las funciones de Contraloría Pública, correspondiendo en 1947, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en funciones de inspección y vigilancia, así como en materia de Responsabilidades Públicas.

Posteriormente, de 1959 a 1976 se estableció un sistema triangular de Contraloría, el que fue sustituido al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que creó a la Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano central de los sistemas de planeación y control.

Tercera.- En 1982 se planteó la necesidad de integrar y fortalecer la función de control en el Sector Público por lo que fue reformada la citada Ley Orgánica, a la que se le adicionó el Artículo 32 Bis, en el que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se le establecieron sus atribuciones.

Asimismo, se dieron otros cambios esenciales, siendo los más relevantes la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que se establecen las obligaciones de los Servidores Públicos en el desempeño de sus funciones, así como la responsabilidad en que éstos podían incurrir por incumplimiento. Por lo tanto, es importante mencionar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dentro de sus funciones cumple con diversos programas como son: Contraloría Social, Responsabilidades de los Servidores Públicos, Promoción de la Eficiencia y Eficacia en la gestión gubernamental, Control, Fiscalización y Evaluación de la Gestión Pública y Modernización, Vigilancia y Evaluación de las Empresas Públicas, funciones que dicha secretaría tiene reglamentadas en un documento denominado "Reglamento Interior" que fué publicado el 19 de enero de 1983, y que en éstos 10 años que tiene de vida ha sufrido tres reformas.

Cuarta.- Con la creación de dicha secretaría, debidamente sustentada y soportada por ordenamientos legales en materia de administración pública, nuestro país logró un avance en contra de los actos ilegales de los Servidores Públicos, porque si bien es cierto, a diez años de implantada dicha secretaría no se ha podido erradicar la corrupción pero sí se ha frenado en gran parte, aunque aún queda mucho por hacer, principalmente analizar y estudiar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en materia de Procedimientos Administrativos guarda muchas lagunas que no permiten y cumplir el espíritu para la que fue creada, por lo que falta mucho por hacer.

Quinta.- La existencia de las Contralorías Internas se deriva de la consignación expresa que se hace en ordenamientos legales, de las dependencias o entidades, toda vez que aún cuando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las menciona, en ella se prevee que las autoridades para aplicarla son las Secretaría de la Contraloría General de la Federación o las Cabezas de Sector.

Sexta.- Con el propósito de que la operación de los órganos de control interno se desarrollen dentro de un marco legal, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación emite boletines normativos orientados a regular su estructura y funcionamiento, así como apoyar su participación en el Control y seguimiento del gasto público, y sus acciones en materia de vigilancia.

Séptima.- Dentro de las consideraciones del sistema de control y evaluación gubernamental, se encuentran los órganos internos de control, como órganos de apoyo adscritos directamente, en cuanto a su estructura a los Oficiales Mayores en el caso de las dependencias y a los Directores Generales en cuanto a las entidades, lo que en materia de funcionabilidad tienen normas establecidas en las Bases Generales del Programa Anual de Auditoría, emitidas por la Contraloría General de la Federación, para unificar los criterios de intervención y reforzar el control.

Octava.- Las Contralorías Internas se han orientado a promover la racionalidad en los recursos humanos, materiales y financieros, incorporando el control preventivo, fiscalizador y sancionador, para lo cual, además de fijarle normas, las Secretaría que nos ocupa les brinda apoyo y asistencia técnica a efecto de que cumplan con su función administrativa.

## BIBLIOGRAFIA

BURGASS GEOFFREY, SERVICIO CIVIL, MANUAL DE LEGISLACION Y PRACTICAS DE ADMINISTRACION PUBLICA, NEW YORK, NACIONES UNIDAS, 1967.

DIEGO G. LOPEZ ROSADO, LA BUROCRACIA EN MEXICO, SECOFI, 1980

ENRIQUE LOUBET JR., ENTREVISTA AL SR. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, MIGUEL DE LA MADRID, SECOFI, 1984.

GABINO FRAGA, DERECHO ADMINISTRATIVO, MEXICO, EDITORIAL PORRUA, 1973.

GABRIEL ORTIZ REYES, EL CONTROL Y LA DISCIPLINA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, MEXICO, EDITORIAL FCE, 1988.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y EVALUACION, 1984.



JAIME VIDAL PERDOMO, DERECHO ADMINISTRATIVO, BOGOTA, COLOMBIA,  
EDITORIAL TEMIS, S.A., EDICION 9A., 1987

JOSE FRANCISO RUIZ MASSIEU, SERVIDORES PUBLICOS Y SUS  
RESPONSABILIDADES, INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, PRAXIS  
60, 1A. EDICION, 1984

JOSE TRINIDAD LANZ CARDENAS, LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN  
MEXICO, MEXICO, EDITORIAL FCE, 1987.

MAESTRO J. DE JESUS OROZCO ENRIQUEZ Y DR. JOSE LUIS SOBERONES, LA  
RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, COLECCION JURIDICA MANUEL  
PORRUA, S.A., 1984.

LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ, EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA  
FUNCION PUBLICA, INAP, 1992.