

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

“CONSECUENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES DE LA ACTIVIDAD DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL”

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
PASCUAL SEVERIANO BRAVO LOPEZ

Asesor: Arturo Belmont Martínez



MEXICO, D. F.

2002



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION  
ESCOLAR.  
P R E S E N T E .

El pasante PASCUAL SEVERIANO BRAVO LOPEZ, con número de cuenta 6402689-9, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. Arturo Belmont Martínez, titulada: "CONSECUENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES DE LA ACTIVIDAD DE LAS CONTRALORIAS INTERNAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL".

El pasante BRAVO LOPEZ ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la APROBACION, para los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación, dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Ciudad Universitaria, D.F., a 16 de octubre de 2001.  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

  
LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

cle

## **DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS.**

IN MEMORIAM

A MI ENTRAÑABLE MADRE SEÑORA ETELVINA LÓPEZ VIUDA DE BRAVO, POR SU ABNEGADO AMOR Y PACIENCIA QUE ME PRODIGÓ, ASÍ COMO SACRIFICIOS QUE NUNCA ESCATIMÓ, BUSCANDO TODOS LOS MEDIOS POSIBLES PARA QUE YO PUDIERA CONTINUAR MIS ESTUDIOS SECUNDARIOS QUE A TEMPRANA EDAD POR CIRCUNSTANCIAS DE LA VIDA VIERA FRUSTRADOS CON TODO EL DOLOR DE SU CORAZÓN.

CON ESTE TESTIMONIO MADRE MÍA, EN LA PAZ DEL REINO DEL SEÑOR, DONDE TE ENCUENTRAS EN COMPAÑÍA DE MI PADRE, TE DIGO QUE HE CONCLUIDO UNA CARRERA PROFESIONAL COMO FUE TU DESEO Y RECIBE LA SATISFACCIÓN DE ESTE HIJO TUYO DE VER REALIZADO ESTE ANHELO QUE EN ALGÚN TIEMPO TE EXPRESARÉ PERSONALMENTE.

**A MI ESPOSA E HIJOS:**

COMO UN PEQUEÑO LEGADO QUE SIRVA COMO REFLEJO EN SUS CONCIENCIAS DE QUE LA PERMANENCIA DEL GÉNERO HUMANO EN ESTA TIERRA SÓLO SE LOGRARÁ CON EL CULTIVO DE VALORES ÉTICOS Y ESPIRITUALES, QUE SON LA RIQUEZA ETERNA, PORQUE LA MATERIAL YACE EN ELLA MISMA... DONDE INVARIABLEMENTE PERMANECERÁ.

**A ERNESTO Y ALFONSO**

MIS HERMANOS MAYORES, QUIENES SIGUIENDO LOS LINEAMIENTOS DE CONDUCTA DE NUESTRO PADRE YA FALLECIDO DON SEVERIANO BRAVO GUTIÉRREZ, PRINCIPIOS QUE SE FINCARON EN EL TRABAJO ARDUO, NOBLEZA DE CORAZÓN E INTEGRIDAD EN SU CARÁCTER FUERON VALORES CENTRALES Y EJEMPLO QUE ME SIRVIERON DE INSPIRACIÓN EN LA LUCHA COTIDIANA DE LA VIDA.

**A MIS HONORABLES Y DISTINGUIDOS MAESTROS EN LA  
UNIVERSIDAD:**

**CUÁNTO LES APRECIO SU VOCACIÓN, MI AGRADECIMIENTO  
SINCERO A CADA UNO DE ELLOS. LA PORCIÓN DE AFECTO Y  
APOYO QUE ME BRINDARON, LA GUARDO Y ME LA LLEVO. MUCHAS  
GRACIAS. SIEMPRE SU ALUMNO.**

**A MIS AMIGOS Y CONDISCÍPULOS EN LA CARRERA:**

**LES AGRADEZCO SINCERAMENTE SU APOYO Y  
SOLIDARIDAD QUE ME BRINDARON DURANTE ÉSTE TIEMPO  
EN LA ESCUELA.**

## CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL.

A. SOCIOLOGÍA.	1
B. BUROCRACIA.	15
C. CONTROL LEGISLATIVO.	22
D. CONTROL GUBERNAMENTAL.	26
E. CONTRALORÍAS INTERNAS.	30

## CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO.

A. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	34
B. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	38
C. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	44
D. REGLAMENTO INTERIOR.	45

## CAPÍTULO III. MARCO INSTITUCIONAL.

A. SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.	
A.1 ORÍGENES.	47
A.2 DIVERSAS DENOMINACIONES.	52
A.3 FUNDAMENTO LEGAL.	54
A.4 ESTRUCTURA.	60

## CAPÍTULO IV. LAS CONTRALORÍAS INTERNAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

A. CONCEPTO.	66
B. DESARROLLO EVOLUTIVO.	67
C. REGULACIÓN JURÍDICA.	77
D. FUNCIONALIDAD.	79

**CAPÍTULO V. EFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA  
ACTIVIDAD DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

A. SEGURIDAD JURÍDICA.	81
B. RESPETO AL GOBERNADO.	82
C. CONTROLAR AL SERVIDOR PÚBLICO.	88

CONCLUSIONES.	93
---------------	----

BIBLIOGRAFÍA.	96
---------------	----

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL.

A. SOCIOLOGÍA.

La Sociología incorpora conceptos denominados típicos y tiene como objetivo primordial encontrar reglas para todo acontecimiento.

De cara a la historia que pretende analizar la concatenación causal de las personalidades, estructuras y acciones individuales estimadas culturalmente importantes, la construcción conceptual de la Sociología encuentra su material en las realidades de la acción consideradas también importantes desde el punto de vista histórico.

En opinión de Max Weber:

"Los conceptos de la Sociología son relativamente vacíos frente a la concreta realidad de lo histórico.

"Parecida a una contrapartida se registra una uniformidad de vocablos lo cual se consigue adecuando el sentido de las nociones.

"La citada adecuación se logra por medio de conceptos y reglas racionales; no obstante, la sociología intenta igualmente aprehender fenómenos irracionales.

"Como muestra, los místicos, los proféticos y los afectivos mediante conceptos teóricos adecuados por su sentido.

"En la mayoría de los eventos, la Sociología toma distancia de la realidad y sirve para el conocimiento de ella en la medida en que mediante la indicación del grado de aproximación de un fenómeno histórico a uno o varios de estos conceptos, quedan tales fenómenos conceptualmente ordenados.

"Un mismo acontecimiento histórico, según Weber, puede ser ordenado por uno de sus elementos, por ejemplo, como feudal, por otro como patrimonial y como burocrático por algunos más.

"Igualmente de los tipos ideales, la Sociología se vale de los llamados tipo promedio, cimentados en el género empírico estadístico.

"En nuestra ciencia, la construcción de los referidos tipos promedio sólo puede darse cuando se trate de diferencias de grado entre acciones cualitativamente semejantes por su sentido.

La ciencia sociológica, trata de conceptos generales, de tipos, de regularidades y del funcionamiento de la realidad social, y consiste en el estudio de la realidad social en su carácter, en su estructura y en su funcionalidad."<sup>1</sup>

Federico Hegel, con sus teorías produjo importantes manifestaciones sociológicas y entendió a la sociedad como una realidad independiente de los seres humanos integrantes de la misma.

En opinión de Hegel:

"La sociedad es un espíritu objetivo concebido como un sistema dialéctico de ideas."<sup>2</sup>

Al pretender el positivismo como única fuente de conocimiento a la experiencia, dio lugar a la aparición de las corrientes naturalistas, que concibieron la Sociología como mera ciencia de la naturaleza, análoga a la física, la antropología y a la biología entre otras.

Algunos autores determinan que la delimitación del concepto "Derecho Social" no se ha conseguido o, en muchos supuestos, se ha establecido equivocadamente.

El reconocido filósofo Don José Ortega y Gasset, considera que:

"Augusto Comte no aclara qué es lo que se entiende por sociedad."<sup>3</sup>

Julián Marias, nos explica que:

"Si en la historia se cuenta que han pasado muchas cosas sin saber con claridad a quien le han pasado, en la Sociología se ubican ciertos hechos pero sin tomar en

<sup>1</sup> WEBER, Max. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México 1974. Págs. 16 y 17.

<sup>2</sup> HEGEL, Federico. Filosofía del Derecho. Revista de occidente. Madrid, España. 1970. Pág. 46.

<sup>3</sup> Autor citado por MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael. Sociología jurídica. Editorial Trillas, México 1999. 2ª. Reimpresión. Pág. 19.

consideración que han ocurrido, es decir, olvidando que su realidad consiste precisamente en haber acaecido.

"La vida histórica y la vida social son dimensiones complicadas, y ambas son incomprensibles si no se sabe qué es vida, en su sentido primario y radical, es decir, vida humana individual.

El análisis de la vida humana en su realidad efectiva descubre la sociedad y la historia como constitutivos suyos, radicados en la vida misma."<sup>4</sup>

Las disconformidades de la orientación doctrinal, de la forma de tratar las cuestiones y de las soluciones postuladas, afectaron al objeto de la ciencia sociológica.

El componente social se encuentra presente en muchas realidades del hombre, por ello el sociólogo tiene ante sí un vasto panorama del que cada quien ha recalcado los elementos que le han parecido más relevantes.

El fundamento lógico de tanta imprecisión respecto del contenido de la sociología y de sus problemas fundamentales, se debió a que se dieron por supuestas las nociones de sociedad y de individuo, y para ello se utilizaron conceptos poco claros y ambiguos.

Don Luis Recaséns Siches, define a la sociología como:

"El estudio científico de los hechos sociales, de la convivencia humana, de las relaciones interhumanas, en cuanto a su realidad o ser efectivo."<sup>5</sup>

Del concepto expuesto, destaca que la Sociología se ocupa de la convivencia y de las relaciones interhumanas, mientras que otras ciencias sociales no hacen del hecho social el tema central de su estudio.

La sociología tiene como temática central el investigar las relaciones y las actividades interhumanas.

Para Max Weber:

<sup>4</sup> MARIAS, Julián. La estructura social. Sociedad de estudios y publicaciones. Madrid, España. 1955. Págs. 32 y 34.

<sup>5</sup> RECASÉNS SICHES, Luis. Sociología. editorial Porrúa. México 1994. 23ª. Edición. Pág. 46.

"La sociología es una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para, de esa manera, explicarla causalmente en su desarrollo y efectos.

"Por acción debe entenderse una conducta humana, siempre que el sujeto o los sujetos de la acción enlacen a ella un sentido subjetivo.

La acción social, por tanto, es un acción donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo."<sup>6</sup>

Aún cuando, en la actualidad la Sociología general y la jurídica aparezcan como disciplinas diferentes, existen evidente y tangibles relaciones de intercambio entre ambas ciencias sociales.

La sociología jurídica ha percibido mucho de la sociología general con la cual está emparentada y de la cual depende en su estructura básica.

Los métodos empleados por la sociología general, no son otra cosa que un transplante, al concreto ámbito jurídico, de los utilizados en otros campos sociológicos.

Debemos reconocer, basándonos en lógicas deducciones, que varios de los conceptos manejados por la sociología jurídica son vocablos de la sociología general vertidos a la parcela jurídica; algunas nociones formalmente jurídicas, por ejemplo, familia conyugal, fueron, en principio, utilizadas por los sociólogos generales.

En esta concomitancia de intercambio entre sociología general y sociología jurídica lo que se cuestiona mediante la sociología del derecho, es la aportación de aquella a la ciencia del Derecho o del Derecho a la sociología.

Además puede considerarse que la sociología jurídica sin lugar a dudas constituye una rama de la sociología general, cuyo objeto es el estudio de múltiples fenómenos sociales específicamente de los fenómenos jurídicos o de los fenómenos de derecho.

---

<sup>6</sup> Cfr. WEBER, Max. Op. Cit. Pág. 5.

De la sociedad dimana el Derecho, en ella hunde sus raíces, por ello, todos los fenómenos jurídicos son fenómenos sociales, aún cuando no todos los fenómenos sociales sean fenómenos jurídicos.

Trata de establecer la sociología jurídica correlaciones entre la estructura de la realidad social y el orden jurídico, por ello, analiza el vínculo entre las normas de la sociabilidad, los grupos sociales, las sociedades globales y los tipos de derecho que les corresponden.

Enfocado desde el ángulo de la sociología jurídica, el Derecho puede provocar cambios en la estructura de la sociedad, mientras que las instituciones jurídicas reflejan la realidad social.

Ambiciona la sociología jurídica el estudio de las relaciones entre el orden jurídico y la realidad social; de esta manera, el Derecho es contemplado como un objeto dimanante de los factores sociales, al mismo tiempo que se analizan los efectos de ese orden jurídico creado sobre la realidad social, la interacción recíproca.

En virtud de que el Derecho tiene un contenido que puede ser representado en la consciencia de los hombres, es factible analizar las consecuencias producidas en el orden jurídico en función de aquella representación.

En la evolución lógica del pensamiento sociológico, encontramos una serie de corrientes de pensamiento, cada una de las cuales tiene algunos elementos que pueden ser especificados y que comparten con algunas posiciones teóricas diferentes.

Lo afirmado en el párrafo anterior, ha permitido a los expositores de la historia de esa disciplina, clasificar las teorías de los diversos autores en cuatro grandes rubros o ramas:

- a. La teoría funcional.
- b. La teoría del conflicto.
- c. La teoría del intercambio.
- d. La teoría de la interacción y de los roles.

El derecho es, para la sociología jurídica, una herramienta indudablemente especializada de alto control social, aunque existan otras instituciones que puedan coadyuvar con el a su consecución.

El Derecho orientado desde el ángulo de la sociología jurídica, puede provocar cambios en la estructura de la sociedad, mientras que, las instituciones jurídicas reflejan, en mayor o menor medida, la realidad social.

Este firmamento, lo podemos configurar una vez realizado el examen del concepto general de la sociología y de la sociología jurídica, así como de sus relaciones, resultando prudente delimitar las fronteras de la sociología jurídica en otras disciplinas que también se ocupan del Derecho.

Son estas disciplinas, la dogmática jurídica, la filosofía del Derecho y la historia del Derecho, a las que ciertamente, habría que añadir la denominada jurística sociológica.

La dogmática jurídica, se aplica al conocimiento y al estudio de las normas de un concreto sistema de derecho positivo vigente, y entre sus rasgos distintivos.

La dogmática jurídica cabe señalar, que considera al Derecho vigente como un conjunto de normas y un conjunto de pensamientos normativos que intentan regular una determinada realidad social.

Consiste el interés de la dogmática jurídica en indagar cual será el deber jurídico con referencia a determinadas realidades, de conformidad con el derecho positivo vigente.

Para el Maestro Luis Recaséns Siches:

"El jurista recibe del orden jurídico vigente las normas con las que tiene que operar, y las recibe de modo autoritario, impositivo, mediante mandatos de inexcusable obediencia.

"Dentro de la dogmática jurídica, al jurista no le corresponde hacer crítica de las normas vigentes, porque las mismas tienen para él carácter de auténticos dogmas.

La dogmática jurídica es esencialmente práctica y debe encontrar solución para todas las cuestiones que se planteen."<sup>7</sup>

Una importante rama del conocimiento, poco explorada por quienes gustan de investigar, lo es la Filosofía del Derecho estudia la teoría fundamental del Derecho, los denominados conceptos jurídicos puros, investiga la esencia de lo jurídico desde el punto de vista lógico y ontológico.

Esta importante rama del conocimiento, además realiza una misión valorativa, indaga la idea de justicia y los valores que ésta comporta llegando hasta los criterios metajurídicos envolventes de las normas positivas.

Se dedica la Historia del Derecho al estudio y análisis del Derecho Positivo pretérito que estuvo en vigor pero que ya no lo está.

La ciencia referida carece de propósito práctico, porque contempla las normas como fueron formuladas en su día, pero no en su configuración actual.

Es sensato afirmar que una vez visualizada la tarea de la sociología jurídica, el Derecho, desde el punto de vista sociológico, es estimado como un hecho social, que se encuentra en interacción con otras formas colectivas y además, el Derecho opera como factor formativo de la colectividad y produce efectos sobre otras manifestaciones de la vida social.

En los siguientes términos Werner Goldschmidt determina la diferencia entre jurística sociológica y la sociología jurídica:

"La sociología general estudia las agrupaciones sociales, las sociologías especiales analizan las repercusiones de determinadas causas sobre las agrupaciones sociales o las repercusiones sociales sobre determinados fenómenos considerados como productos de la sociedad y la sociología jurídica investiga los efectos de las agrupaciones sociales sobre el 'Derecho.'"<sup>8</sup>

Según el autor de referencia:

<sup>7</sup> RECASÉNS SICHES, Luis. Op. Cit. Págs. 15 y 16.

<sup>8</sup> GOLDSCHMIDT, Werner. Introducción filosófica al Derecho. Editorial Depalma. Buenos aires, Argentina. 1976. Págs. 18 y 19.

"La jurística sociológica estudia la naturaleza del Derecho con diferentes métodos, en virtud de que se inclina por aspectos estimativos y potenciales, recurriendo a diversas ciencias sociales, por ejemplo, a la filosofía del Derecho, pues su objetivo fundamental es valorar el concepto y la esencia de la justicia."<sup>9</sup>

El dilema fundamental del que se ocupa la sociología jurídica es el de las relaciones entre el derecho y la sociedad.

No obstante esta caracterización no es lo suficientemente precisa para que pueda ser utilizada con éxito, por el hecho de que los conceptos de sociedad y Derecho no están definidos con claridad, y hay mucha controversia respecto de éstos.

Tiene por objeto de estudio la sociología jurídica las relaciones o interrelaciones entre derecho y sociedad; ésta afirmación es un tanto problemática, pues el Derecho no es acción humana, sino normas y habrá de especificar qué se entiende por sociedad.

Son tomadas en cuenta las normas jurídicas por la sociología, pero sólo en tanto que la acción humana las haga suyas en el sentido de que orientan la conducta humana, es decir, que ciertos hombres toman a las normas jurídicas como criterios orientadores de sus conductas.

En conclusión, los objetos de estudio de la jurisprudencia y de la sociología jurídica son totalmente diferentes; el objeto de estudio de la primera, está constituido por las normas jurídicas, mientras que el de la segunda, por la conducta humana, cuyo sentido está orientado por dichas normas jurídicas.

El enunciado de la norma jurídica es un elemento común de ambas disciplinas, aunque se encuentre en relación con elementos totalmente distintos.

La norma jurídica es puesta en relación con otras con el objeto de establecer un sistema entre todas ellas, esto lo hace la ciencia del Derecho.

Elías Díaz, respecto a este tópico, afirma que:

---

<sup>9</sup>GOLDSCHMIDT, Werner. Op. Cit. Págs. 18 y 19.

"A diferencia de lo explicado, la sociología jurídica relaciona a la norma jurídica con la conducta y determina si ésta, la conducta, está orientada en su sentido, por ella y, de ésta manera, intenta una explicación causal de las condiciones de la acción con sentido subjetivo jurídico y los efectos de esas acciones."<sup>10</sup>

El importante sociólogo alemán Max Weber, considera que:

"La sociología jurídica es una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social orientada por normas jurídicas, para, de esa manera, explicarla causalmente en su desarrollo y efectos."<sup>11</sup>

Gran parte de la sociología de Weber puede interpretarse como sociología del Derecho, pues el concepto que de él se proporciona es lo suficientemente amplio para comprender dentro de él la gran mayoría de instituciones sociales, como por ejemplo, los sistemas de dominación y la misma religión en cuanto posee un orden jurídico normativo.

El objeto de una ciencia es aquello sobre lo que recae la observación científica, es decir, la materia propia de la investigación, consecuentemente, podemos afirmar, que el objeto de la sociología jurídica es el Derecho.

La sociología del Derecho debe comenzar por deslindar los hechos jurídicos de los hechos sociales, que al estar referidos igualmente a los valores espirituales se encuentran íntimamente relacionados con el hecho jurídico.

El Derecho, sociológicamente hablando, aparece como un hecho social que es efecto de otros hechos sociales y que se encuentra en relación con otras formas colectivas; una vez constituido, el Derecho se presenta como una fuerza social que actúa a modo de factor normativo de la sociedad y que produce efectos sobre la vida social en sus distintas manifestaciones.

El Derecho, desde el punto de vista del sociólogo, es también un conjunto de fenómenos que se producen en la vida social.

<sup>10</sup> DÍAZ, Elías. *Sociología y filosofía del Derecho*. Editorial Taurus. Madrid, España. 1960. Pág. 25.

<sup>11</sup> WEBER, Max. *Op. Cit.* Pág. 5.

Emilio Durkheim, importante sociólogo y estudiosos del Derecho, señala dicha dualidad al sostener que:

"La sociología del Derecho debe investigar de un lado, cómo las reglas se han constituido real y efectivamente, es decir, las causas que la han originado y las necesidades que tiende a satisfacer, y de otro, su funcionamiento en la sociedad."<sup>12</sup>

Para el estudioso de la ciencia jurídica, el Derecho se presenta como un conjunto de normatividades significantes y, como tal, es estudiado por la ciencia jurídica en sentido estricto; en cambio, para el sociólogo, se manifiesta como un hecho social, como forma colectiva real en sus vinculaciones de causalidad interhumana.

El fenómeno puede entenderse como cualquier manifestación material o espiritual, que se ubica en un conjunto de reglas, un modelo o un esquema, y otras veces se observa como un comportamiento, una relación o una situación concreta.

Los fenómenos jurídicos son de muy diversa índole y género; hay fenómenos jurídicos primarios y secundarios.

Los primarios, lo son en la medida en que todos los demás derivan de ellos; en una jerarquía que transite de lo general a lo particular, se encuentran en el más alto nivel de la generalidad, ejemplo de este tipo de fenómenos pudiera ser el texto de una ley.

El fenómeno primario es generador de los fenómenos secundarios, empero, con la salvedad de que el fenómeno primario, tiene a su vez origen en otros fenómenos, los cuales son las auténticas fuerzas creadoras del Derecho.

Como fenómenos secundarios pudiéramos ubicar el contenido de una sentencia, y es un fenómeno secundario porque crea una situación jurídica determinada derivada del fenómeno primario que es el pronunciamiento de la sentencia.

Los fenómenos jurídicos son fenómenos de autoridad de poder.

Los fenómenos jurídicos, también se pueden dividir en fenómenos de poder y fenómenos bajo el poder.

---

<sup>12</sup> Autor citado por MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael. Op. Cit. Pág. 46.

Un fenómeno de poder sería la clausura de un establecimiento comercial, y el respetar la situación jurídica que ha generado la clausura.

Lo ejemplificado, nos ubica en un fenómeno bajo el poder, porque la voluntad individual del gobernado se somete al acto jurídico administrativo.

Max Weber señala:

"Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esta probabilidad.

"El origen del poder, se encuentra en una conducta que, individual en su comienzo, se transforma en un modo colectivo, por ello es necesario, que a esa conducta individual se adscriba un poder social mediante el cual y por cuya función logre colectivizarse.

El poder social en virtud del cual se colectiviza un comportamiento individual no es necesariamente una cualidad intrínseca de ese comportamiento, también puede depender de factores extrínsecos que apoyen esa conducta."<sup>13</sup>

Igualmente, los fenómenos jurídicos pueden ser fenómenos instituciones y fenómenos casos.

Un ejemplo de fenómeno institución sería el matrimonio, porque crea esa importante figura jurídica porque se ubica jurídica y socialmente dentro del rango institucional.

El fenómeno caso es una derivación del fenómeno institución, porque se trata de una aplicación de él, por ejemplo, la acción de evicción del comprador, tras la venta, es un fenómeno caso en relación con el fenómeno institución de la compraventa.

La sociología general distingue dentro de ella distintos tipos de relaciones, de cooperación, de competición y de conflicto, y dentro de estos se presentan frecuentemente situaciones que pueden dar lugar a fenómenos primarios, a fenómenos secundarios, a fenómenos de poder y fenómenos bajo el poder, porque la realidad social permite ubicarnos y

---

<sup>13</sup> WEBER, Max. Op. Cit. Págs. 6 y 7.

observar que hay íntima relación en toda la fenomenología jurídica.

Los fenómenos jurídicos como ya lo establecimos en su oportunidad, han sido heterogéneos y muy difíciles de situar dentro de una sola clasificación; motivo por el cual, consideramos pertinente hablar de fenómenos jurídicos contenciosos y fenómenos jurídicos no contenciosos.

La relación de conflicto es especialmente significativo para la sociología, por ello, al hombre social se le describe como a un hombre en conflicto, mismo que supone un proceso de interacción en el cual los hombres o los grupos contienden unos contra otros. De ahí que haya conflictos entre individuos, entre individuos y grupos, así como entre grupos.

Los fenómenos no contenciosos son aquellos que se derivan y se observan en la relación interhumana y ante ellos, la sociología jurídica no puede desconocer ni debe ignorar la importancia del estado contencioso de los fenómenos que investiga.

La justiciabilidad, que es el paso posible al proceso y al juicio, es el signo distintivo del fenómeno jurídico en contraposición a los fenómenos regulados por los usos sociales.

Lo explicado nos recuerda la diferencia entre las normas jurídicas y los convencionalismos sociales; en el primer supuesto, cuando existe incumplimiento o inobservancia del Derecho, ha lugar a la coercibilidad; en tanto, la no observancia de aspectos o convencionalismos sociales, lo único que genera es ser mal visto o ser rechazado por el grupo social al cual se pertenece o del cual se forma parte.

Al producir Derecho, los hombres pretenden dar certeza y seguridad a determinadas relaciones interhumanas, y el hecho de que no obstante que el orden jurídico cumple una función estabilizadora de determinadas relaciones sociales, no puede evadirse de la evolución social, la cual da lugar al nacimiento de nuevas necesidades, por la modificación de las antiguas y por la aparición de circunstancias distintas.

Los juristas han detectado sin esperar la llegada de los estudios sociológicos, que junto al Derecho existen otras normatividades, otras reglas que gobiernen las relaciones interhumanas; esto ha sido especialmente significativo en relación con la moral y los restantes usos sociales.

Puede afirmarse que el Derecho tiene las características de ser una conducta humana, coercibilidad y la pretensión de realizar las exigencias de unos valores específicos, con evidente raigambre en el contexto social que lo rodea, aún cuando también tiene como rasgos distintivos como la heteronomía y la bilateralidad.

En este apartado debemos realizar una serie de precisiones respecto a la relación entre el Derecho y la Sociología.

El Derecho es un conjunto de normas, la norma jurídica tiene como característica esencial la coercitividad o imponibilidad inexorable.

La finalidad del Derecho apunta hacia la realización de una serie de valores, unos eminentemente utilitarios y otros éticos; aún cuando cabe resaltar que estos últimos tienen un sentido distinto de la moral.

La norma moral regula la conducta humana, pero lo hace en función de los valores trascendentes, mira al hombre en su realidad individual, singular, íntima e intransferible.

La norma jurídica regula la conducta humana, empero teniendo en cuenta su indudable repercusión sobre las demás personas, sobre la colectividad, es decir que procura conseguir a mediano y largo plazo, una recta convivencia social, tal y como lo prevén diversas ramas del Derecho, entre ellas el Derecho Penal o Derecho Punitivo.

Si bien la norma moral y la norma jurídica acentúan la intimidad del ser humano, la norma jurídica lo hace desde el punto de vista social, de sus relaciones o efectos respecto de los demás hombres. La norma jurídica atiende a la exterioridad.

Kantorowicz, al definir el Derecho utiliza el término justiciabilidad y entiende como:

"Jurídicas aquellas reglas, aquellas normas que pueden dar lugar a un juicio.

"Justiciabilidad no es necesariamente sinónimo de judicialidad, ya que no sólo los juicios hacen el Derecho, ni este se distingue de los usos sociales exclusivamente por su origen jurisprudencial.

"La justiciabilidad es la eventualidad del juicio, no es el juicio efectivo y menos aún la condena.

"La justiciabilidad se refiere a un fenómeno más universal que engloba toda la posibilidad de llamar a un juez.

"Lo importante en el juicio, es la intervención de ese tercer personaje, el juez que colocado aparte de los demás para valorar la contradicción existente entre los litigantes y al final sale de la duda mediante una decisión.

"El juicio es una duda que decide y el proceso la institución de la puesta en duda con una decisión final.

"Desde que una relación entre dos personas puede ser objeto de un debate ante una tercera persona que decidirá, debe concluirse que esta relación no pertenece ya al campo de las costumbres, sino que ha entrado al campo del Derecho.

"Para la Sociología Jurídica, el sistema jurídico es el Derecho determinado de una sociedad global.

Desde la óptica de la Sociología Jurídica, la expresión *sistema jurídico*, es algo más que un sinónimo de Derecho Objetivo o de Derecho Positivo, en realidad los sistemas jurídicos son como intrincadas urdimbres de disposiciones jurídicas interrelacionadas.<sup>14</sup>

El elemento sobre el cual trabaja la Sociología del Derecho, es el fenómeno jurídico; por ello se concibe el sistema jurídico como un conjunto de dichos fenómenos.

Todos los fenómenos de Derecho, situados en una misma circunstancia de tiempo y lugar de la sociedad, se encuentran ligados entre sí por las relaciones de solidaridad que configuran un sistema.

Podemos concluir en consecuencia, que el sistema jurídico es el campo, al mismo tiempo espacial y temporal, en el cual se forman los fenómenos del Derecho.

---

<sup>14</sup> MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael. Op. Cit. Pág. 63

## B. BUROCRACIA.

En este espacio, examinaremos una noción fundamental, que nos permitirá conocer con mayor certeza el universo laboral, social y económico.

Al opinar de la Burocracia, no debemos hacerlo de manera despectiva tal como fue tratada la noción en el Siglo XIX, en donde los críticos de los regímenes absolutistas lo emplearon para desprestigiar al funcionario al aludir a los procedimientos lentos, la actitud despótica (que en algunos no ha desaparecido) y el comportamiento incapaz de los gobiernos aristocráticos.

Al estudiar lo referente a la Burocracia, en forma despectiva, se quería referir a un conjunto de funcionarios torpes, incompetentes y al despliegue de una función pública, que duplicaba los esfuerzos, acumulaba varios cargos en una sola persona y concentraba el control gubernamental en unas pocas manos.

Se reforzó esta idea, a partir de las Leyes de Parkinson, que ridiculizaron la acumulación de cargos y sostuvo la idea de que el número de funcionarios crecía en relación al trabajo a realizar.

Desde el punto de vista técnico es evidente que al tratar el concepto Burocracia, ya no podemos referirnos a esta noción de forma desdeñosa y despreciativa, como ocurría en las épocas referidas y como en algunas ocasiones sucede en la actualidad.

Según Max Weber, hablar de Burocracia:

"Significa aludir a la institución de una relación entre autoridades legalmente establecidas y sus funcionarios subordinados.

"Esta institución se caracteriza por ciertos derechos y deberes regulados por escrito; relaciones de autoridad entre categorías ordenadas sistemáticamente; nombramiento y ascenso basados en acuerdos contractuales.

Los nombramientos y ascensos deben ser regulados en conformidad; preparación técnica y experiencia como requisitos formales del empleo; sueldos fijos en dinero; una estricta separación entre el cargo y el titular, en el

sentido de que el funcionario no posee los resortes de la administración y no puede apropiarse del cargo y el trabajo administrativo como ocupación exclusiva."<sup>15</sup>

Max Weber entendió con una claridad asombrosa los elementos esenciales de la Administración gubernamental.

Estos elementos, los hizo consistir fundamentalmente en el establecimiento de un orden legal basado en la creencia común de la legitimidad. De un orden legal que se expresa mediante normas escritas, precedentes judiciales, etc. y que regulan el empleo de funcionarios que norman su comportamiento administrativo.

El concepto de Burocracia de Weber ha sufrido cambios sustanciales en los últimos decenios.

Varios elementos de la definición de Weber se han transformado, pues cuestiones que se tienen como estrictamente políticas se han convertido hoy en día en cuestiones esencialmente de carácter técnicas administrativas.

Anteriormente, la Administración Pública (nos referimos a los gobiernos occidentales) estuvo en manos de un grupo que compartía una ideología política común y por tal razón, tenían inmediato acceso a los cargos administrativos, y más que todo, como una especie de concesión y privilegio personal.

Posteriormente, con motivo de los intentos de la Reforma Administrativa en Inglaterra y Francia, principalmente, la tendencia se orientó en el sentido de terminar con el acceso a los cargos públicos como privilegios de una élite social y de ahí iniciar todo un proceso de democratización para el acceso a los cargos públicos.

Estas reformas administrativas tendían también a disminuir las arbitrariedades y a reducir las ventajas privadas.

Reinhard Bendix sostiene que la separación del titular y el cargo, el nombramiento por méritos, la regulación contractual del ingreso y del ascenso, los salarios fijos, y otras medidas afines, pueden entenderse como la salvaguardia

---

<sup>15</sup> Cfr. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. INAP. Abril - Septiembre 1988. México, Pág. 11

de la intrusión en la dirección de los negocios públicos, de los vínculos de parentesco, los intereses patrimoniales y la clientela política.

Según Bendix:

"Este aspecto negativo fue perdiendo importancia, hasta el punto de que la administración del gobierno por una élite social o por una camarilla política pasó a la historia.

"La exclusión de cualquier sentimiento puramente personal sigue siendo un desideratum, al tiempo que una característica de la conducta oficial.

Lo mismo ocurre con la efectiva separación del titular y el cargo, empero en la mayoría de gobiernos modernos y los países occidentales, éstos y otros aspectos del empleo público son tratados rutinariamente por departamentos especializados en las diversas ramas de la administración de personal, que son ellos mismos un ejemplo de Burocratización, así como un instrumento para su despliegue."<sup>16</sup>

Braulio Ramírez Reynoso nos proporciona su idea de Burocracia:

"Proviene del francés *bureaucratie*. La etimología de la voz se integra del francés *bureau* oficina, y del helenismo *cratos* poder.

"Término que engloba las diversas formas de organización administrativa a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción.

"Al evolucionar la organización social, se fue conformando la burocracia. El término se convertía cada vez más, en expresión del poder público.

"No se debe pasar por alto que en las nacientes sociedades, cimentadas en la familia o en la tribu, los hombres se regían por órdenes verbales y por costumbres; las comunicaciones eran directas.

"La administración nació con el Estado, que se limitaba originalmente a la ciudad.

---

<sup>16</sup> Ibidem. Pág. 12

"Muy pronto, la necesidad de guerrear y de percibir impuestos obligó a las dirigencias políticas a servirse de intermediarios, y a emplear personal, a estructurar cadenas interminables de oficinas (en francés *bureaux*).

Atenas y varias ciudades griegas tenían funciones o magistraturas que eran desempeñadas por ciudadanos, nombrados casi siempre por un año, y en ocasiones mediante sorteo."<sup>17</sup>

Guillermo Cabanellas, nos explica que:

"Inicialmente los funcionarios no percibían remuneración, lo que constituye un dato distintivo en relación con la profesionalización moderna de los burócratas.

"Desde la época de Pericles se instituyó el pago de una retribución diaria que fue conocida como *misthos*, percibida por gobernantes, soldados y miembros de los tribunales.

En Roma, durante la República se multiplicaron instituciones y cargos públicos, como resultado del ascenso político y social de los plebeyos."<sup>18</sup>

El autor en cita, agrega que la apetencia natural de poder en el hombre y la celebridad pública entre los griegos, son la explicación de que hubiera siempre candidatos a ocupar cargos que de hecho eran cargas.

El mecanismo de pago se denominaba *mitoforia*.

Hitos en el ascenso y multiplicación de la burocracia son: la división, en el siglo III en Roma, de las funciones civiles y militares.

La instalación de los pueblos bárbaros en las penínsulas meridionales europeas, donde se mezclan con factores de ascendencia romanista y asimilan con su cultura sus instituciones.

Apunta el autor de referencia que:

<sup>17</sup> RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa UNAM, México 1996. 9ª Edición. Tomo A - CH. Pág. 365.

<sup>18</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina 1988. Págs. 13 y 14.

"En plena Edad Media los Estados cristianos europeos crean progresivamente, en sus feudos y señoríos, densas estructuras administrativas y una gran red burocrática."<sup>19</sup>

En opinión del Maestro Lucio Mendieta y Núñez:

"El surgimiento de los Estados nacionales, fenómeno sociopolítico característico del siglo XV, multiplica el número de empleados públicos al consolidarse las soberanías territoriales.

"Dicha centuria estaba a punto de concluir, la imprenta reproduce miles de formularios y facilita todo tipo de resoluciones.

"El Imperio napoleónico se desdobra y sistematiza en ministerio, secretarías, subsecretarías, direcciones nacionales y todo tipo de oficinas públicas.

Estos estratos administrativos se difunden no sólo en Francia, sino en aquellos países que sufrieron las campañas del Primer Cónsul y fueron impactadas por la Revolución francesa."<sup>20</sup>

No puede entenderse a la burocracia solamente como un frío y complejo andamiaje de unidades y oficinas públicas; es inherente a ella lo que muchos autores llaman *racionalización laboral*.

Según Braulio Ramírez Reynoso:

"En efecto, mientras se organizaban las funciones y se fijaban objetivos programáticos, los trabajadores al servicio del Estado lograban conquistas y reivindicaciones muy significativas.

"Entre ellas está el reconocimiento de su estabilidad en el empleo, un salario que en algunos casos llegaba a ser aceptable; y el reconocimiento de derechos de naturaleza colectiva, que van desde el contrato colectivo y la huelga hasta la facultad de sindicalización.

<sup>19</sup> Ibidem. Págs. 15 y 16.

<sup>20</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. Ensayos sociológicos sobre la burocracia mexicana. Revista Mexicana de Sociología. México 1941. Pág. 16

Diversas formaciones burocráticas fueron transplantadas desde la metrópoli europea a México y matizadas por la realidad ultramarina."<sup>21</sup>

Continúa Braulio Ramírez Reynoso, señalando:

"Simples oficinas o pequeños departamentos administrativos fueron el germen de lo que hoy conocemos como Secretarías de Estado, en el entendido que en México, existieron los denominados Departamentos de Estado, como el de Asuntos Agrarios y Colonización.

"Las Leyes de Indias e innumerables ordenanzas fueron el punto de partida institucional para incorporar a las constituciones mexicanas del siglo XIX y a sus disposiciones reglamentarias, algunas estructuras administrativas o bien para suprimir otras, por ser atentatorias de la dignidad humana, al negar capacidad política y hasta religiosa a los indígenas.

"El término burocracia es altamente equívoco. Puede ser analizado desde diversos ángulos de las ciencias sociales.

"Existen casos de frontera en relación con el tratamiento de la administración pública.

En nuestros días casi no puede hablarse de burocracia si no se alude también a la política y a la economía."<sup>22</sup>

Difícil tarea representa responder a la interrogante de quiénes en México forman parte de la burocracia.

El autor italiano, Gaetano Mosca, al tratar de clasificar en sus líneas fundamentales y todos los organismos políticos, desembocó en dos tipos:

*"El feudal y el burocrático.*

"Mientras que en el primero tenemos las funciones directivas básicas ejercidas por los mismos individuos y al mismo tiempo en una componente de pequeños agregados sociales.

"En el segundo, la actividad militar y casi todos los servicios públicos son ejercidos por empleados asalariados.

<sup>21</sup> RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. Op. Cit. Págs. 366.

<sup>22</sup> RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. Op. Cit. Págs. 366 y 367.

Desde esta última vertiente tendríamos en la burocracia mexicana, a todos los servidores públicos en todas las jerarquías del ejercicio del poder.<sup>23</sup>

Lo que importa desentrañar es qué se entiende por burocracia en su acepción y función más cercanas.

Para autores como Bertha Lerner:

"Las burocracias florecen en todos los sistemas políticos, pudiendo ser estas:

Totalitarios o liberales;  
Constitucionales o anárquicos;

A ambos sistemas constitucionales, la jerarquización y una clara división del trabajo les son inherentes.<sup>24</sup>

Para la mencionada autora:

"La burocracia mexicana finca parte de sus bases en el presidencialismo, sobre todo a partir de 1930.

"Del titular del Ejecutivo, deriva una estructura vertical de poder con líneas de mandato y obediencia, se produce asimismo una división del trabajo.

"Burocracia, nos lleva al grupo político que está frente al Estado; requiere además de una tipificación, de una mayor concreción.

En el siglo XX mexicano contemplamos, de alguna manera, a otras burocracias: la privada en la sociedad civil, la militar en el ejército, la confesional en las iglesias.<sup>25</sup>

Para Lerner:

"Hay que distinguir a la burocracia que encabeza al Estado de las otras burocracias, puesto que se trata de la burocracia política.

<sup>23</sup> Ibidem. Págs. 367 y 378.

<sup>24</sup> Autora citada por RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. Op. Cit. Pág. 368.

<sup>25</sup> Autora citada por RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. Op. Cit. Pág. 368.

"En el Estado capitalista, como es el Estado Mexicano del siglo XX, florecen cuerpos jerarquizados con centralización y división del trabajo, pero no gobiernan.

"Hay una burocracia gobernada.

Pero la que se sitúa en una posición de mando es la burocracia gobernante, reafirma de manera contundente la tratadista."<sup>26</sup>

### C. CONTROL LEGISLATIVO.

La función del Estado debe ser entendida como el mecanismo adoptado por el Derecho para realizar los fines del Estado.

En la elaboración de sus funciones para la consecución de sus fines, el Estado realiza diversos tipos de actividades, las cuales se han agrupado de acuerdo a sus características, en actividades de policía, de servicio y de fomento.

Cualquier actividad del Estado puede ser incluida en alguno de estos grupos, y depende de los fines que se haya propuesto para identificar una mayor o menor actividad en cada uno de ellos.

En el Estado liberal, la mayoría de las actividades estatales se identifica con el grupo de policía, ya que fundamentalmente se circunscriben actividades del ejército, policía, justicia, salubridad y diplomacia, dejando los otros dos grupos con un mínimo de contenido.

En cambio, en el Estado intervencionista, las actividades del servicio público, y sobre todo las de fomento, se incrementan considerablemente al transformarse los fines del Estado.

Para ejercer sus funciones, la organización estatal, considera prioritaria la creación de diferentes organismos, a los cuales le son atribuidas diversas potestades directamente por la Constitución.

Así, tenemos un Congreso al que se le asigna la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias

---

<sup>26</sup> Ibidem Pág. 368.

que regularán la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado.

Se crea también, una administración pública que se encarga de la difusión y ejecución de esas normas y de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; y una organización judicial, cuya función principal será la solución de las controversias que se generen con la aplicación del Derecho.

Justamente, tenemos lo que conocemos como Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, que a su vez deben cumplir con las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, es decir, que el Estado funcionará en esos aspectos a través de éstos órganos.

Lo explicado, nos conduce a estudiar cada una de estas funciones, y cada una de las formas de funcionar del Estado, sin detenernos a ver que organismo o que poder es el que las realiza, lo cual nos permite tener un enfoque de contenido material del acto.

De esta manera, efectuaremos un estudio de las funciones desde el punto de vista material.

A la representación legislativa se le ha identificado teniendo en cuenta el órgano que la realiza, independientemente de la materia o contenido del acto.

Este enfoque se conoce como formal u orgánico. Por ello, todo acto que emane del Poder Legislativo, desde el punto de vista formal, será una función legislativa.

Conforme a lo anterior, para que un ordenamiento pueda ser considerado ley, desde el punto de vista formal y material, debe ser de carácter general, imperativo y coercible y, además, ser producido por el Poder Legislativo, mediante el proceso legislativo.

Materialmente entendida, la función jurisdiccional supone la existencia de una situación de duda o conflicto de derechos, con la presencia de dos pretensiones opuestas, y se manifiesta a través de una resolución, generalmente una sentencia, con el fin de mantener el orden jurídico y dar estabilidad a las situaciones jurídicas.

Para describir la función administrativa, debemos partir de la idea de la ejecución de los actos que se manifiestan en

cumplimiento a disposiciones legales, creadora de situaciones jurídicas concretas.

Lo descrito, nos lleva a considerar, en primer término, que la función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales.

Consecuentemente, la función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico.

El Poder Ejecutivo realiza fundamentalmente funciones administrativas, pero también realiza actos propios de la función legislativa, como expedir normas generales, y actos que corresponden a la función judicial, como resolver controversias administrativas y laborales en tribunales especializados.

El contenido de la actividad del Estado, se atribuye a los diferentes órganos para que de acuerdo con el tipo de función que tiene encomendada, ésta sea desarrollada para lograr la realización de sus fines.

Por lo señalado en este grupo de ideas, en un Estado de Derecho, en el cual la actuación de la autoridad debe estar sujeta al mandato legal, sus atribuciones se plasman en las normas legales, como facultades de sus órganos, recibiendo el nombre de atribuciones.

Se comprende por servicio, la organización y personal destinados a satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada.

En un conglomerado social tan complejo como el actual, en donde las necesidades han rebasado con mucho los límites impuestos por la supervivencia, el individuo cada día está más lejos de preocuparse sólo por trabajar, comer y vestir.

Así, observamos que la educación, antes soslayada por ser propia de un sector social privilegiado, hoy se ha convertido en un imperativo para la generalidad; lo mismo podemos decir de las comunicaciones, la sanidad pública y la distribución de la energía eléctrica, sólo por mencionar algunos elementos indispensables en nuestra época.

Las necesidades se satisfacen en la colectividad por un servicio que en ocasiones es prestado por un particular o un grupo de ellos, a cambio de una contraprestación, o bien, es considerado como una labor específica del Estado, en su carácter de administrador público, encontrándonos ante un servicio público.

Los estudiosos de la materia, han partido de dos elementos para tratar de definirlo: por un lado, el fin, consistente en la satisfacción de una necesidad considerada como colectiva y por otro, los medios de que se vale la sociedad para resolver esa necesidad, los cuales estriban en la organización creada por el Estado, o bien en la concesión otorgada a los particulares para que la efectúen desde luego, bajo el control y la vigilancia de éste.

Evidentemente, existe una importante variedad de fines a alcanzar mediante los servicios públicos, los cuales pueden ser tan diversos como aquéllos; no obstante que esto no ha sido siempre así; en virtud de que el pensamiento liberal del siglo XIX, consideró que el papel del Estado en esta materia consistía en ocuparse de aquellas necesidades colectivas que por sus características no podían ser satisfechas por los particulares, lo que justificaba la creación de los servicios que se encargaran de subsanar tales necesidades.

Por otra lado, la incursión del estado en otras áreas que conforme a ésta posición le estaban vedadas, y al abandono en manos de particulares y algunas actividades exclusivamente propias de aquél, trajo como consecuencia la reformulación de los criterios con cuyo concurso se pretendía definir al servicio público, lo que finalmente indujo a la adopción de dos criterios fundamentales, uno formal u orgánico y otro material.

Conforme al primer criterio, el servicio público se distinguirá en que la empresa abocada a otorgarlo es el Estado mismo, o bien está supervisada y controlada por él, mediante la aplicación de normas de Derecho Público.

De acuerdo con el segundo criterio para determinar si nos encontramos frente a un servicio público, atenderemos a la naturaleza misma de la actividad, cuya característica distintiva, principalmente, será la satisfacción de una necesidad que efectivamente sea de índole colectiva.

#### D. CONTROL GUBERNAMENTAL.

El poder Estatal, en cualquiera de las manifestaciones que prevé el artículo 49 de nuestra máxima ley, requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales se manifieste su voluntad estatal.

Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública.

Los órganos Estatales están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria.

Son efectivamente las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances. La norma dispone el cómo, cuándo, por qué y para qué de la manifestación del poder estatal.

No obstante, la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del poder público, también se necesita la participación de una persona física que externé la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste como la expresión del órgano que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo.

En relación con lo anterior, Rafael Bielsa, nos explica:

"La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de las personas que son en sentido lato, sus agentes, los cuales, según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en *funcionarios y empleados*."

Lo explicado, pone de relieve la trascendencia de dos elementos, como partes esenciales de una unidad:

La competencia y las personas físicas, ya que la sola esfera de competencia, además de los edificios, el mobiliario

---

<sup>27</sup> BIELSA, Rafael. Principio de Derecho Administrativo. Editorial Depalma. Buenos aires, Argentina 1996. Pág. 464

y el equipo sólo constituirán una estructura inanimada e inexpresiva y por lo tanto, intrascendente, y por otra parte, la sola actuación de la persona física sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población, no la actuación del Poder del Estado.

A partir de la identificación de la persona física como parte integrante del órgano de gobierno, se han planteado numerosas cuestiones respecto de la situación del empleado público frente al Estado, toda vez que no obstante que se le identifica como un elemento existencial del ente, sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares, ya que independientemente de que a través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar al ente público, como persona física también expresa su voluntad, en ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.

Estas dos situaciones del empleado público han dado lugar a identificar la existencia de dos tipos de relaciones entre el Estado y sus trabajadores: una orgánica y otra de servicios, considerando que la primera es la que produce en la persona física la facultad de actuar y querer por el ente, y que por lo mismo se funden en un mismo sujeto en tanto que la relación de servicios es un vínculo en razón del cual se identifica la persona como sujeto distinto del ente público y potencialmente enfrentado a él, con sus propios derechos y obligaciones como persona física.

De acuerdo con el Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez:

"Esta dualidad de relaciones ha sido rechazada en la actualidad por considerarla carente de significado y contenido jurídicos, ya que la sola enunciación de la teoría implica la incrustación de la persona física como elemento del propio órgano, lo cual hace impropio hablar de una relación consigo mismo, por lo que no puede existir una relación orgánica, ya que en razón del principio de imputación, cuando una persona física actúa en ejercicio de las facultades atribuidas al órgano, la voluntad que se manifiesta es la del Estado.

Por tanto, independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público, su contenido necesariamente será la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe constreñirse a la

manifestación del poder estatal, sin importar las condiciones o características de los sujetos que la realizan."<sup>28</sup>

Al respecto, el Doctor Guillermo Haro Belchez, nos dice que:

"En la legislación positiva mexicana encontramos una selva semántica notablemente confusa. La Constitución General de la República hace referencia tanto a funcionarios y empleados (arts. 89, 118), como servidores públicos (arts. 108, 113 y 114), o bien, simplemente al término "trabajador" (apartado B, art. 123 constitucional).

La LFTSE habla de "trabajadores al servicio del Estado", la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LFRSP) alude a ésta última acepción, en tanto que otra de las leyes relativas a la materia como la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) utiliza el concepto de "trabajadores del Estado".

La Suprema Corte de Justicia ha agregado a los términos anteriores el de servidores de la nación, lo que ha terminado por adentrarnos en un laberinto semántico terriblemente complejo."<sup>29</sup>

En opinión de María Ángeles Gual:

"Existe una relación de servicio entre la administración y el funcionario público, en la cual el funcionario es sujeto de un entramado de derechos y deberes.

"Es un sujeto independiente de la administración a que se halla inscrito. Los derechos y deberes que ostentan y soportan serán en cada momento los que establezcan las leyes.

"Los derechos que ostentan, tienen fuerza para ser exigidos ante los tribunales y el cumplimiento de los deberes en que pueden incurrir, pueden acarrear una responsabilidad civil, administrativa-disciplinaria e incluso, penal.

"Entre los derechos que poseen los funcionarios cabe destacar los siguientes:

<sup>28</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Editorial Porrúa, México 1998. 3ª. Edición. Págs. 60 y 61.

<sup>29</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo. La reforma de la función pública en México. Instituto de Administración Pública. Madrid, España. 1996. Pág. 206.

"Derecho al cargo: su contenido es puede, uno de los más importantes, no sólo por su base económica, sino por el derecho a la inmovilidad.

"El Estado dispensará a los funcionarios la protección que requiera el ejercicio de sus cargos, y les otorgará los tratamientos legales debidos a su jerarquía y a la dignidad de la función pública.

"Derecho a la carrera administrativa, a la promoción profesional, al concurso y a la antigüedad.

"Derecho a la suspensión temporal del cargo; permisos, excedencias.

"Derecho a la retribución.

"Derechos sindicales.

Derechos sociales, pensiones y asistencia social."<sup>30</sup>

Continúa Gual Explicando que:

"El Estado dispensará a funcionarios la protección que requiera el ejercicio de sus cargos, y les otorgará los tratamientos legales debidos a su jerarquía y a la dignidad de la función pública.

"El Estado asegura a los funcionarios de carrera el derecho al cargo y, siempre que el servicio lo consienta la inamovilidad en la residencia, así como todos los derechos inherentes al mismo que se establezcan en las leyes.

"Al incorporarse a su puesto de trabajo, los funcionarios serán informados por sus jefes inmediatos de los fines, organización y funcionamiento de la unidad administrativa correspondiente, y en especial a su dependencia jerárquica y de las atribuciones, deberes y responsabilidades que les incumben.

"En cuanto a los deberes, se pueden destacar los siguientes:

---

<sup>30</sup> GUAL, María Angeles. Guía legal sobre los derechos y deberes del funcionario. Ediciones Decálogo. Barcelona, España. 1997. Págs. 13 y 14.

"Fiel desempeño de la función o cargo que tengan encomendado, como deber básico y fundamental, del cual derivan todos los posteriores.

"Deber de obediencia a los superiores.

"Deber respeto y corrección con el público.

"Deber de cooperación con jefes y compañeros.

"Deber de secreto profesional, es decir, el deber de guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo.

El incumplimiento de éstos derechos o de cualesquiera otros que establezcan las leyes, supondrá incurrir en la infracción de las normas, que podrán ser motivo de sanción."<sup>31</sup>

Estamos totalmente de acuerdo con la estudiosa del Derecho Administrativo y de la situación que guardan los servidores públicos en España, lugar donde aún se habla de funcionarios públicos, concepto rebasado por el actual tratamiento jurídico otorgado en México a los servidores públicos.

#### E. CONTRALORÍAS INTERNAS.

Al iniciar el régimen presidencial del Lic. Miguel De la Madrid Hurtado en el sexenio 1982-1988, se empezó a hablar de la Renovación Moral, encarcelando como primer "Acto de la renovación moral" al entonces Senador Ingeniero Jorge Díaz Serrano, quien durante el régimen presidencial del Lic. José López Portillo, fue Director General de Petróleos Mexicanos (Pemex) y un candidato serio a ser designado Candidato a la Presidencia de la República por el otrora poderoso Partido Revolucionario Institucional (PRI); por ello se considera que el Lic. De la Madrid Hurtado encarceló a Díaz Serrano, por rivalidad política y no por haber cometido delito alguno.

No debemos olvidar que los orígenes del Lic. Miguel De la Madrid se ubican en el Banco de México y Petróleos Mexicanos, órganos gubernamentales con un control importante desde el punto de vista económico, por ello y además por la influencia del C.P. Ramón Aguirre Velázquez, la Contraloría empieza a germinar en nuestro país, desde la campaña por alcanzar la Magistratura máxima en México.

<sup>31</sup> GUAL, María Angeles. Op. Cit. Pág. 15.

Lo explicado tiene su razón de ser, en virtud de que el Contralor, es un Contador con importantes atribuciones y es por ello que al frente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, designó al C.P. Francisco Rojas Gutiérrez y a partir de diciembre de 1982 a la fecha, se instituyeron en México las Contralorías Internas en la Administración Pública Federal.

A efecto de integrar debidamente este apartado, llevaremos a cabo la transcripción correspondiente del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1996, el cual en su artículo 11, situado en el Capítulo V, dispone lo siguiente:

"Al frente de la Contraloría interna habrá un Contralor Interno, quien será designado en los términos que las leyes establezcan y que tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Establecer, controlar, evaluar y dar trámite a los procedimientos de recepción, atención y seguimiento de las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos de la Procuraduría e iniciar la investigación correspondiente, de conformidad con los lineamientos que señale el Procurador;
- II. Sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos e imponer por acuerdo del Procurador, las sanciones administrativas que correspondan;
- III. Formular los pliegos de responsabilidad de los servidores públicos de la Procuraduría que sean procedentes, por irregularidades descubiertas en el ejercicio de sus funciones y, en su caso, remitirlos a la autoridad competente;
- IV. Desarrollar y mantener actualizado el sistema de registro sobre sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos de la Procuraduría, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- V. Integrar la documentación que deba ser enviada al Ministerio Público, en aquellos casos en que, con motivo de sus funciones, apareciere la probable

comisión de un delito por parte de servidores públicos de la Procuraduría;

- VI. Recibir y tramitar, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los recursos de revocación que presenten los servidores públicos de la Institución que hayan sido sancionados por faltas administrativas;
- VII. Verificar, en coordinación con la Dirección General de Recursos Humanos, si el personal que pretende ingresar a la Procuraduría ha sido sancionado con anterioridad por violaciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos u otras disposiciones aplicables;
- VIII. Someter a consideración del Procurador el proyecto del Programa Anual de Supervisión y Control de Auditorías, conforme a los lineamientos establecidos por las autoridades competentes;
- IX. Practicar, dirigir y supervisar las auditorías que deban realizarse a las unidades administrativas de la Procuraduría, conforme a los lineamientos establecidos por las autoridades competentes y los que determine el Procurador;
- X. Vigilar que las unidades administrativas de la Procuraduría cumplan con las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal establecidas en las normas jurídicas aplicables y en los lineamientos que al efecto emita el Procurador;
- XI. Verificar y supervisar que se cumplan los procedimientos que establece la normatividad de la Procuraduría para el otorgamiento de armas de cargo y patrullas, así como, en su caso, para la devolución de las mismas;
- XII. Coordinarse con la Dirección General Jurídico Consultiva en la formulación de los informes previos y justificados en los juicios de amparo promovidos contra actos de los servidores públicos adscritos a la Contraloría Interna, así como en la presentación de las promociones y los recursos que deban imponerse;

XIII. Ingresar y rendir los informes y estadísticas que establezca la normatividad interna de la Procuraduría y aquéllos que le sean solicitados por el Procurador; y

XIV. Las demás que le señalen las disposiciones jurídicas aplicables, las que le confiera el Procurador y las que correspondan a las unidades que le adscriban."

Como podemos observar de lo que prevé la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en el Reglamento de su Ley Orgánica, la Contraloría Interna resulta fundamental en el desarrollo integral de cualquier Dependencia de la Administración Pública Federal, lo que nos motivó a elaborar la presente investigación.

## CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO.

En éste apartado, llevaremos a efecto una breve mención, y en su caso, un análisis conciso de las principales disposiciones jurídicas que regulan la actividad de los servidores públicos en México.

### A. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Nuestra máxima ley, dedica un importante apartado tendiente a regular la situación de los servidores públicos, en sus artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 inclusive.

En el artículo 108 se define claramente quiénes serán considerados como servidores públicos.

El artículo 109, determina que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de su competencia expedirán leyes de responsabilidades de los servidores públicos, que sancionarán a quienes incurran en responsabilidad.

El artículo 110 del referido ordenamiento jurídico, señala quiénes podrán ser sujetos del juicio político.

El artículo 111, señala los requisitos de procedibilidad, a efecto de ejercitar acción penal contra los servidores públicos ahí determinados.

El artículo 112 establece que no se requerirá declaración de procedencia, cuando un servidor público cometa un delito durante el tiempo que se encuentra separado de su cargo.

El artículo 113, expresa con claridad que las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos señalarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

El artículo 114 señala que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeña su cargo y durante un año después.

El constituyente de 1916-1917 dedica al título cuarto de la carta magna a las responsabilidades de los funcionarios públicos. En 1940, se emite la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del departamento y Territorios Federales, la cual es abrogada por una ley, publicada en diciembre de 1979, la que, a su vez, es suplida por la de 1982, actualmente en vigencia."<sup>32</sup>

Dentro del título IV de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos de las reformas a éste título constitucional, al hacer mención a los cuatro tipos que integran el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se hace referencia a ella.

En opinión de René González de la Vega, solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional, se menciona ésta responsabilidad, la cual según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda.<sup>33</sup>

En sentido estricto, y en términos de la teoría del órgano, ésta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado, ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, actúan por el órgano, se manifiesta en la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público para que responda por ellos.

Conforme al artículo 1928 del Código Civil para el Distrito federal, el Estado sólo es responsable de manera subsidiaria, ya que la responsabilidad directa corre a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado, y tomando en consideración que vivimos en un Estado de Derecho, ante los particulares deberá responder el ente público, aunque internamente exigiera que su empleado que causo el daño le cubriera las cantidades pagadas.

La responsabilidad civil de los servidores públicos, sólo se genera respecto de los particulares, por los daños

---

<sup>32</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3. Derecho Administrativo. México 1997. Pág. 331.

<sup>33</sup> GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Responsabilidad Civil. Revista Praxis, número 60. Instituto Nacional de administración Pública. México 1997. Pág. 104.

que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que lo establezca.

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, se actuará conforme disponga el Código Penal o la ley que tipifique el acto u omisión, aunque en algunos casos se requiere que la Cámara de Diputados decida previamente si procede o no.

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional:

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

En el capítulo duodécimo del Código Penal para el Distrito Federal, que comprende de los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, éstas figuras son:

- 1.- Ejercicio indebido de servicio público.
- 2.- Abuso de autoridad.
- 3.- Coalición de servidores públicos.
- 4.- Uso indebido de funciones.
- 5.- Concusión.
- 6.- Intimidación.
- 7.- Ejercicio abusivo de funciones.
- 8.- Tráfico de influencia.
- 9.- Cohecho.
- 10.- Peculado.

## 11.- Enriquecimiento ilegítimo.

En materia penal existe la protección constitucional que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

En opinión de Luis Humberto Delgadillo, el procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el juicio político, en su etapa ante la Cámara de Diputados; ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto en el juicio político.

Por lo tanto, la sección instructora, procurará establecer:

a) La subsistencia del fuero constitucional.

b) La existencia del delito, y

c) La probable responsabilidad del inculpado.

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la sección instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de retiradas las partes se procederá a la discusión y votación correspondiente.

En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, los cuales se encuentran enunciados en 22 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Enrique del Val, considera que la regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que en materia sobre

responsabilidades de los servidores públicos se ha encausado fundamentalmente a los aspectos político y penal.<sup>34</sup>

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país, tiene una explicación histórico jurídica, en razón de que ni el constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente, tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral.

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó su naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 constitucional, segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comprende a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal.

Por lo explicado, la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado es de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 constitucional, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial, un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público.

## B. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Este ordenamiento jurídico, consta de 50 artículos y dos transitorios.

---

<sup>34</sup> DEL VAL, Enrique. Responsabilidad Administrativa. Revista Praxis, número 60. Instituto Nacional de administración Pública. México 1997. Pág. 98.

Del 1 al 25, se establece lo referente a la administración pública federal.

El artículo 26 determina que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, del Poder Ejecutivo de la Unión, contará con las dependencias que enuncia, incluyendo a la Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Energía de Economía, de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Comunicaciones y Transportes, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Educación Pública, de Salud, de Trabajo y previsión Social, de la Reforma Agraria y de Turismo; así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

El artículo 27 señala la competencia de la Secretaría de Gobernación.

El 28 establece las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El 29 regula el ámbito de competencia de la Secretaría de la Defensa Nacional.

El 30 señala los asuntos que le corresponde despachar a la Secretaría de Marina.

La competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es señalada por el artículo 31.

El artículo 32 determina el ámbito competencial de la Secretaría de desarrollo Social.

El artículo 32 bis especifica la competencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El artículo 33 establece la competencia de la Secretaría de Energía.

La Secretaría de Economía tiene señalado su ámbito de competencia en el artículo 34.

El artículo 35 señala cuáles asuntos le corresponde despachar a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

En el artículo 36 se determinan los asuntos que le corresponden a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El artículo 38 dispone que actividades debe desarrollar la secretaría de Educación Pública.

El marco de competencia de la Secretaría de Salud, está especificado en el artículo 39.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tiene delimitado su grupo de actividad y atribuciones, en el artículo 40.

El artículo 41, determina cuáles asuntos le corresponde despachar a la Secretaría de la Reforma Agraria.

En el artículo 42 son señaladas las funciones de la secretaría de Turismo.

El artículo 43 determina cuáles asuntos debe despachar la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Del artículo 45 al 50 se regula lo referente a la administración pública paraestatal.

Es evidente que, si bien es cierto, en ninguno de los numerales del ordenamiento jurídico en estudio, se habla de responsabilidad del servidor público, resulta obvio que en cada una de las Secretarías de Estado, está latente la posibilidad de determinar la responsabilidad de un servidor público, en el caso conducente.

En el artículo 37 se establecen cuáles asuntos le corresponde despachar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos;
- II. Expedir las normas que regulen los procedimientos de control de la administración pública federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de la administración pública federal;
- IV. Establecer las bases para la realización de auditorías en las dependencias y entidades federales, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- V. Vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades federales a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos, de las mismas sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones y estudios necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades federales;
- VII. Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinación del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública, con objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la administración pública cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones del personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obras públicas, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles,

almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal;

IX. Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control respectivos en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como acerca de los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su actividad;

XI. Designar para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y entidades de la administración pública centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la administración paraestatal;

XII. Opinar previamente sobre el nombramiento, y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la administración pública. Tanto en este caso, como en el de los dos puntos anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

XIII. Colaborar con la contaduría mayor de hacienda para el establecimiento de los procedimientos que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo acerca del resultado de la evaluación respecto a la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización e informar a las autoridades competentes cuando proceda del resultado de estas intervenciones y, en su caso, dictar las acciones necesarias para corregir las irregularidades detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la

administración pública federal y verificar su contenido de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública, salvo en los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir en su caso, responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denunciar correspondientes ante el Ministerio Público, prestando para tal efecto la colaboración que le fuera requerida;

XVIII. Autorizar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

XIX. Establecer normas y políticas en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la administración pública federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la administración pública federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI. Expedir normas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros, los edificios públicos, y, en general, los bienes inmuebles de la federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a otra dependencia o entidad;

XXIII. Regular jurídicamente la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los inmuebles de la administración pública federal y, en su caso, representar el interés de la federación, así como expedir las normas para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario correspondiente, y

XXV. Las demás que le encomienden las leyes y los reglamentos."

Evidentemente, las funciones de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, resultan vitales para toda la Administración Pública Federal y serán analizadas en el Capítulo siguiente.

#### C. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Este ordenamiento jurídico, en su título tercero regula las responsabilidades administrativas, mismas que serán analizadas en el último capítulo del presente trabajo de investigación, lo cual no evita que establezcamos que el título antes mencionado, se ubica entre los artículos 46 al 78 inclusive de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

La base de sustentación de la acción de reparación de daños y perjuicios por parte del gobernado, se sitúa en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se ubica en los referidos artículos de dicho ordenamiento jurídico.

En el artículo 47, se establece que todo servidor público tendrá la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en caso de incumplimiento dará lugar al

procedimiento y a las sanciones que corresponden sin perjuicio de sus derechos laborales, así como las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

El mismo numeral señala en sus 24 fracciones, diversas hipótesis que de no cumplirse las mismas darán lugar al procedimiento administrativo correspondiente.

El artículo 49 establece que en las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

El artículo 53 establece que las sanciones por falta administrativa consistirán en : apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; suspensión del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

El artículo 56 establece las reglas que deben seguirse para la aplicación de las sanciones a que haya lugar.

#### D. REGLAMENTO INTERIOR.

Respecto al Poder Ejecutivo Federal, existen los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado, los cuales son expedidos por el titular del Ejecutivo Federal y corresponde a cada dependencia preparar el proyecto de su ramo, según prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En cada uno de los reglamentos interiores, se establecen las funciones de los servidores públicos, estableciéndose sus deberes y facultades, así como se prevé una sanción para el servidor público, en caso de que su actividad de lugar a ello.

Cada uno de los reglamentos interiores de las dependencias públicas, estipulan la existencia de las Contralorías Internas con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias.

Los diferentes órganos de control a nivel interno y a nivel general según el caso, llevan a cabo la fase de investigación, de acuerdo con las normas y lineamientos que como globalizadora del control emite la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

### CAPÍTULO III. MARCO INSTITUCIONAL.

#### A. SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

##### A.1 ORÍGENES.

José Trinidad Lanz Cárdenas, nos explica al respecto lo siguiente:

"Los mecanismos de control preventivo y represivo ... originaron un florecimiento de justicia en los reinos de México y Texcoco que admiró a los españoles, al grado de que los jurisconsultos y cronistas peninsulares no vacilaban en poner a los tribunales del pueblo azteca como modelo a los jueces hispanos"<sup>35</sup>

Continuando con lo explicado por el autor de referencia, ubicándonos en la época colonial nos habla de los Fiscales y oidores de las Audiencias, los cuales fueron desde su creación y durante todo el siglo XVI, los órganos típicamente fiscalizadores de la actuación de los oficiales reales de la Hacienda. Actuando en corporación como Reales Acuerdos, controlaron, en buena parte, las altas funciones de gobierno de los popios virreyes.

Ante las dificultades que presentaba el gobernar desde la península, era necesario que la Corona contara con instrumentos efectivos de control de sus funcionarios que impidieran los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber.

Es importante en este aspecto, hablar de las visitas y los juicios de residencia, que se constituyeron los mecanismos de control más eficientes de que se valió el monarca para evitar o corregir las conductas indebidas del personal de su Administración.<sup>36</sup>

Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general, o bien la gestión de un funcionario determinado.

<sup>35</sup> LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y El Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México 1993. 2ª. Edición. Pág.31.

<sup>36</sup> Cfr. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Op. Cit. Págs.55 y 56.

Se llamaba juicio de residencia o simplemente residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo.<sup>37</sup>

Al respecto, el Doctor Miguel Acosta Romero, nos explica que:

"En estricto sentido puede considerarse que existen en México antecedentes de esta Secretaría, salvo el Departamento de Contraloría previsto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 25 de diciembre de 1917, publicado en el D. O. del día 31 del mismo mes y año, y que algunas de sus atribuciones puede estimarse que correspondieron a órganos dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

"En los Estados Unidos existe desde 1921 la Oficina General de Contabilidad, que orgánicamente se ubica dentro del poder legislativo, pero que guarda cierta independencia en relación a él.

"La Oficina General de Contabilidad vigila la forma en que el Jefe del Ejecutivo desempeña sus responsabilidades administrativas dentro del marco de la Constitución.

"La Oficina tiene facultades discrecionales para realizar auditorías y evaluar casi todos los programas del Poder Ejecutivo e incluso con ciertas limitaciones, las operaciones del Congreso y del Poder Judicial.

"Desde su creación se ha pretendido que la Oficina General de Contabilidad mantenga su situación de órgano no político y no partidista.

"Para garantizar esta posición apolítica se han adoptado medidas particulares en lo relativo al nombramiento del personal de la Oficina y a su estabilidad en el cargo.

"La Oficina está dirigida por un Contralor General que es nombrado por el Presidente de la República con la ratificación del Senado.

"Solamente el Congreso puede removerlo de su puesto siempre y cuando medie acusación fundada.

---

<sup>37</sup> Cfr. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Op. Cit. Págs. 56 y 63.

"Por su parte, el Contralor General nombra a todo su personal tomando en consideración méritos profesionales, exceptuándose el nombramiento del Subcontralor, en el cual interviene el Presidente de la República con la ratificación del Senado.

El Contralor General dura en su encargo 15 años y no puede volver a ser nombrado. Se pretende evitar cualquier motivación política para ocupar el puesto al que hacemos referencia."<sup>38</sup>

Doctor Miguel Acosta Romero, quien dice que:

"El Contralor General está facultado para averiguar los hechos, para comunicar los resultados de sus investigaciones al Congreso, teniendo siempre poder de persuasión, pero nunca facultades para ordenar que se cumplan ciertas acciones que considere necesarias como resultado de las auditorías.

"El poder de persuasión, unido a la reputación de justicia, a la objetividad y a la credibilidad que la Oficina tiene, hace que las auditorías merezcan respeto y provoquen cambios en la administración financiera o de programas, y en la dirección general de los mismos.

"Originalmente, en 1921, a la Oficina General de Contabilidad se le encomendaron las siguientes funciones:

- Investigar todos los asuntos relacionados con la recepción, erogación y aplicación de fondos públicos;
- Hacer recomendaciones legislativas para lograr una mayor economía y eficiencia en el gasto público; Llevar a cabo las investigaciones y elaborar los informes ordenados por el Congreso;
- Dar fallos por adelantado sobre la legalidad de erogaciones propuestas;
- Arreglar y ajustar todas las reclamaciones y demandas presentadas por y en contra del gobierno, y

<sup>38</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1988. 8ª. Edición. Págs. 160 y 162.

- Prescribir las formas, sistemas y procedimientos de contabilidad.

"Cuando la Oficina General de Contabilidad comenzó a operar, el control se llevaba a cabo a través de leyes detalladas y proyectos para asignaciones, verificando cada transacción financiera hasta el último centavo de acuerdo a la letra de la ley.

"Su actuación se enfocaba por tanto, hacia el cumplimiento legal, y no hacia la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones gubernamentales.

"Su búsqueda, se limitaba a "errores, malas interpretaciones y fechorías".

"Esta actitud contribuyó muy poco a fomentar la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo, lo cual no redundaba en el mejoramiento de la administración financiera general.

"En 1945, con la Ley para el Control de Empresas Estatales, se avanzó significativamente en el sistema financiero del gobierno federal.

"El número de empresas de propiedad estatal o mixta había crecido considerablemente y fue necesario someter todos los estados financieros de las empresas estatales a una auditoría de la Oficina General de Contabilidad.

"La Oficina, en vez de limitar su interés aun punto de vista legal de los comprobantes y contratos, comenzó a incluir en sus informes proposiciones de mejoras, necesarias a la administración ya programas específicos.

"Mediante el Decreto de Reorganización Legislativa de 1946, se autorizó al Contralor General a analizar los gastos de cada organismo público, y al recabar la información suficiente que permitiera al Congreso determinar si los fondos públicos habían sido administrados económica y eficientemente.

"En 1950 el Decreto sobre Presupuestos y Procedimientos de Contabilidad provocó cambios en la actividad de la Oficina General de Contabilidad.

"Las auditorías de esta Oficina se enfocaron más a la eficiencia y economía en las operaciones de agencia, poniendo menor énfasis en los informes relativos a la precisión

financiera y a la adecuación de las cuentas y técnicas contables:

"De esta manera el interés fue menor en la verificación de cada comprobante y mucho mayor en cuanto a si las cosas y servicios comprados habían sido realmente necesarios, así los recursos habían sido usados eficientemente, y su consecuente redundancia en la eficacia de la administración general.

"Comenzaron a hacerse en este periodo evaluaciones de los resultados de los programas y a realizarse previsiones de acuerdo a las necesidades.

"En 1970, con la Ley de Reorganización Legislativa, se dio al Congreso posibilidades de una mejor y más amplia información en la, cual fundar sus decisiones.

"La ley requería que el Departamento de la Tesorería; y la Oficina de Administración y Presupuesto (dependientes del Ejecutivo) cooperaran con la Oficina General de Contabilidad para desarrollar un sistema estandarizado de información y procesamiento de datos presupuestales y fiscales.

"Hasta antes de 1970 el Congreso había estado sujeto al Poder Ejecutivo para lograr obtener información, la cual generalmente no era consistente y no satisfacía las necesidades del Congreso.

"En esta ley también se incluyó la pretensión de que la Oficina General de Contabilidad ampliara sus esfuerzos en el área de evaluación de programas.

"De acuerdo a la ley, los jefes de departamento y de agencia, deben seguir las recomendaciones de la Oficina e implementarlas.

"El caso Watergate tuvo mucha importancia puesto que hizo patente que, el Congreso no había sido eficaz en su papel. de supervisor.

"Por ello se tomaron medidas para reforzar su capacidad a este respecto.

"En los Estados Unidos, lo que más ha preocupado a los auditores de la Oficina General de Contabilidad es el fraude y desperdicio; en los programas de gobierno.

"Este punto ha merecido considerable atención por parte del Congreso y del Poder Ejecutivo.

"La Oficina General de Contabilidad ha aumentado sus esfuerzos para combatir el fraude.

"Se pretende que las empresas y organismos corrijan los puntos débiles en su control interno y funcionen tal como fueron planeados, disminuyendo así toda posibilidad de robo, fraude o error.

"A la Oficina General de Contabilidad corresponde actualmente la evaluación de la economía y eficiencia con que se manejan los programas, procurando una retroalimentación en los administradores para que tengan un conocimiento amplio de la importancia del programa dentro de la planeación general y sus implicaciones sociales y económicas, así como un conocimiento exacto del grado de eficacia del programa en el logro de las metas establecidas.

"De acuerdo a la experiencia de la Oficina General de Contabilidad en los Estados Unidos en materia de evaluación, se ha comprobado que ésta es muy importante, pero que su realización será difícil cuando la intención legislativa y las metas del programa declaradas sean vagas, parecen estar en conflicto unas con otras, parecen ser simbólicas más que reales, o no han sido traducidas por la agencia a términos operativos.

"Cuando existe desacuerdo sobre qué es lo que el programa debe lograr y cuáles indicadores deben ser utilizados para medir la ejecución del programa.

Los mecanismos supervisores son útiles en tanto que el Congreso, y el pueblo en general, al conocer los resultados de las investigaciones que se realizan, tienen la seguridad de que los programas administrativos se están llevando a cabo eficientemente, con el menor costo posible y obteniendo los máximos beneficios. <sup>39</sup>

## A.2 DIVERSAS DENOMINACIONES.

<sup>39</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Págs. 162 a 164.

En este punto, trataremos lo referente a los diversos nombres que han tenido las diversas instituciones dedicadas al control de la actividad de los servidores públicos, a partir de 1917 en nuestro país, sin soslayar que desde la primer Constitución nacional de 1814, hasta la que nos rige se han destinado numerales precisos referentes a la responsabilidad de los servidores públicos.

En el primer periodo comprendido entre 1917 a 1926, existió el Departamento de Contraloría General de la Nación, cuyo primer titula fue el Contralor General de la Nación, quien dependía directamente del Primer Magistrado de la Nación, cuya función resultó tan importante, que al decir de dicho servidor público era "el cerrojo del Tesoro Público y defensa de la moral administrativa."<sup>40</sup>

En el segundo periodo comprendido entre 1926 y 1932, surge el Departamento de Contraloría de la Federación, dicho Departamento implantó las contabilidades particulares de las oficinas federales con el propósito de obtener la unificación de la contabilidad de la Hacienda Pública y continuar en su función de controlar la actividad de los servidores públicos.<sup>41</sup>

Entre 1933 y 1982, se presentó la dispersión del control, a decir de Lanz Cárdenas, en virtud de que en el periodo de referencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue el único órgano de control entre 1933 y 1947, con posterioridad entre 1947 y 1958 dicha función la realizaron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en unión de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; a continuación entre 1959 y 1976 se estableció el sistema triangular de control entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Presidencia y Patrimonio Nacional, durante el periodo comprendido entre 1977, la Secretaría de Programación y Presupuesto fue el órgano central de los sistemas de planeación y control, bajo la Dirección del tristemente célebre Lic. Carlos Salinas De Gortari, quien manejaba a su gusto y complacencia al Secretario y a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A partir de 1983, hasta 1986, se realiza por fin un control unitario y sistemático de la actividad de los servidores públicos con el establecimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

<sup>40</sup> Cfr. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Op. Cit. Pág. 196.

<sup>41</sup> Ibidem Pág. 245.

Entre 1986 y 1993, se efectuaron ajustes a los sistemas de control, hasta seguir funcionando en la actualidad como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

### A.3 FUNDAMENTO LEGAL.

Nuestra máxima ley, dedica un importante apartado tendiente a regular la situación de los servidores públicos, en sus artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 inclusive.

En el artículo 108 se define claramente quiénes serán considerados como servidores públicos.

El artículo 109, determina que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de su competencia expedirán leyes de responsabilidades de los servidores públicos, que sancionarán a quienes incurran en responsabilidad.

El artículo 110 del referido ordenamiento jurídico, señala quiénes podrán ser sujetos del juicio político.

El artículo 111, señala los requisitos de procedibilidad, a efecto de ejercitar acción penal contra los servidores públicos ahí determinados.

El artículo 112 establece que no se requerirá declaración de procedencia, cuando un servidor público cometa un delito durante el tiempo que se encuentra separado de su cargo.

El artículo 113, expresa con claridad que las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos señalarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

El artículo 114 señala que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeña su cargo y durante un año después.

El constituyente de 1916-1917 dedica al título cuarto de la carta magna a las responsabilidades de los funcionarios públicos. En 1940, se emite la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del departamento y Territorios Federales, la cual es abrogada por

una ley, publicada en diciembre de 1979, la que, a su vez, es suplida por la de 1982, actualmente en vigencia."<sup>42</sup>

Inicialmente estas fueron las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación:

- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

- Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal.

- La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control.

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

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

- Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

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

- Realizar, por sí, o a solicitud de las Secretarías de Hacienda; y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la

---

<sup>42</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3. Derecho Administrativo. México 1997. Pág.331.

eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.

- Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda, y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

- Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o Juntas de gobierno, de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

- Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades.

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

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

- Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización; e informar a las autoridades

competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones.

Actualmente, en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establecen cuales asuntos le corresponde despachar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos;
- II. Expedir las normas que regulen los procedimientos de control de la administración pública federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de la administración pública federal;
- IV. Establecer las bases para la realización de auditorías en las dependencias y entidades federales, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- V. Vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades federales a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos de las mismas sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones y estudios necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades federales;

VII. Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinación del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública, con objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la administración pública cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones del personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obras públicas, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal;

IX. Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control respectivos en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como acerca de los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su actividad;

XI. Designar para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y entidades de la administración pública centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la administración paraestatal;

XII. Opinar previamente sobre el nombramiento, y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la administración pública. Tanto en este caso, como en el de los dos puntos anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

- XIII. Colaborar con la contaduría mayor de hacienda para el establecimiento de los procedimientos que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo acerca del resultado de la evaluación respecto a la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización e informar a las autoridades competentes cuando proceda del resultado de estas intervenciones y, en su caso, dictar las acciones necesarias para corregir las irregularidades detectadas;
- XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la administración pública federal y verificar su contenido de acuerdo con las disposiciones aplicables;
- XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la administración pública, salvo en los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;
- XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir en su caso, responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestando para tal efecto la colaboración que le fuera requerida;
- XVIII. Autorizar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;
- XIX. Establecer normas y políticas en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la administración pública federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la administración pública federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI. Expedir normas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros, los edificios públicos, y, en general, los bienes inmuebles de la federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a otra dependencia o entidad;

XXIII. Regular jurídicamente la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los inmuebles de la administración pública federal y, en su caso, representar el interés de la federación, así como expedir las normas para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario correspondiente, y

XXV. Las demás que le encomienden las leyes y los reglamentos."

#### A.4 ESTRUCTURA.

La actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene dicha denominación, por haber sufrido una reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el día 28 de diciembre de 1994, y consecuentemente, consideramos necesario realizar una breve explicación del proceso legislativo, mismo que se sigue para crear una Ley o realizarle las reformas o adiciones que haya lugar.

El proceso legislativo, es la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto.

El proceso legislativo se encuentra cabalmente detallado en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al respecto, Jorge Madrazo, nos explica que:

"El procedimiento legislativo establecido particularmente por el artículo 72 se asienta a mi manera de ver, en las siguientes bases:

- a) Existencia de un sistema bicameral.
- b) Existencia de un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones.
- c) Necesidad de contar con la conformidad plena de ambas cámaras para la aprobación de una ley o decreto, dando hasta dos oportunidades en un mismo período a cada cámara para lograr el consenso.
- d) Existencia de un mecanismo riguroso que impida que cualquiera de las cámaras obstaculice deliberadamente la aprobación de una ley o decreto."<sup>43</sup>

Sin dejar de reconocer las divergencias en la doctrina mexicana, podemos afirmar que el proceso legislativo está integrado por las siguientes fases:

- I. INICIATIVA.
- II. DISCUSIÓN.
- III. APROBACIÓN O RECHAZO.
- IV. SANCIÓN.
- V. PROMULGACIÓN.
- VI. INICIACIÓN DE LA VIGENCIA.

A continuación, analizaremos cada una de las etapas del proceso legislativo.

<sup>43</sup> MADRAZO, Jorge.. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa - UNAM. Tomo P-Z. México 1995. 8ª Edición. Pág. 2565.

**INICIATIVA.** De conformidad con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solo tienen facultad de Iniciativa el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

El Doctor Jorge Carpizo, al respecto nos explica lo siguiente:

"En la realidad mexicana, es el Presidente de la República quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley.

"En muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años han venido cambiando algo; primero, en virtud de lo que se denominó " *diputado de partido*" y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición, *principalmente por el Partido Acción Nacional (PAN)* ; y segundo, en razón de la reforma de 1977 a la integración de la cámara de diputados que ha reforzado la presencia de la oposición en la cámara."<sup>44</sup>

**DISCUSIÓN.** Es lo que se realiza en la cámara revisora, en los debates, mismos que son consignados en lo que se denomina diario de debates, que es una especie de bitácora legislativa.

**APROBACIÓN.** Las iniciativas pueden presentarse ante las dos cámaras, la que conoce en primer término de la iniciativa, se llama cámara de origen y la otra se denomina cámara revisora.

Presentado un proyecto o iniciativa de ley ante la cámara de origen y aprobado por esta, pasa a la cámara revisora, quien en caso de aprobarlo también, lo deberá enviar al Ejecutivo para que este si no tuviere observaciones que hacerle lo publique de inmediato.

**SANCIÓN.** Es la fase que corresponde al Derecho de Veto, y se afirma que se considerará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto o iniciativa de ley no devuelto a la cámara de origen, dentro de los diez días de haberlo recibido.

---

<sup>44</sup> CARPIZO, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa - UNAM. Tomo I-O. México 1995. 8ª Edición. Págs. 1723 y 1724.

**PROMULGACIÓN O PUBLICACIÓN.** Aprobada y sancionada una ley, el Ejecutivo tiene la obligación de ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación, a fin de que sea conocida por quienes deban cumplirla.

**INICIACIÓN DE LA VIGENCIA.** Esta situación se encuentra prevista en el texto mismo del contenido del Decreto en el cual se publica la ley respectiva, especificándose con ello, a partir de cuando se hace aplicable la misma en nuestro territorio.

La estructura actual de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se encuentra prevista por el artículo 2º del Reglamento Interior de la citada Dependencia del Ejecutivo Federal, siendo las siguientes unidades administrativas:

Secretario del Ramo.  
 Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública.  
 Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social.  
 Oficialía Mayor.  
 Unidad de Asuntos Jurídicos.  
 Unidad de Desarrollo Administrativo.  
 Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública.  
 Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal.  
CONTRALORÍA INTERNA.

Dirección General de Comunicación Social.  
 Dirección General de Auditoría Gubernamental.  
 Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social.  
 Dirección General de Atención Ciudadana.  
 Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.  
 Dirección General de Inconformidades.  
 Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.  
 Dirección General de Administración.  
 Dirección General de Informática.  
 Órganos Administrativos Desconcentrados.  
 Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

El Secretario tendrá entre otras, la siguiente atribución:

"Emitir las disposiciones, reglas y bases de carácter general, normas, lineamientos y políticas en el ejercicio de las atribuciones que conforme a la ley competen a la Dependencia, así como fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría, de conformidad con las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República..." (Artículo 5, fracción I)

"Al frente de Cada Subsecretaría, habrá un Subsecretario, quien tendrá las siguientes facultades:

"Acordar con el Secretario el despacho de los asuntos relevantes de las unidades administrativas adscritas a su cargo;..." (Artículo 6, fracción I)

"Al frente de la Oficialía Mayor, habrá un Oficial Mayor, quien tendrá las siguientes facultades:

"...Establecer y conducir la política de administración interna que apruebe el Secretario." (Artículo 7, fracción IV)

LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA SECRETARÍA ADSCRITA DIRECTAMENTE AL SECRETARIO ESTARÁ A CARGO DE UN CONTRALOR INTERNO DESIGNADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SÓLO SERA RESPONSABLE ADMINISTRATIVAMENTE ANTE ÉL... (Artículo 13, primer párrafo)

LA CONTRALORÍA INTERNA TENDRÁ LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES:

"APLICAR LAS NORMAS QUE SE HUBIEREN FIJADO POR EL SECRETARIO EN MATERIA DE CONTROL, FISCALIZACIÓN Y EVALUACIÓN..." (Artículo 14, fracción I)

El Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que es aplicable actualmente en dicha Dependencia del Ejecutivo Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995 y sufrió reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de septiembre de 2000.

Empero la reforma legislativa más importante, fue la sufrida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de diciembre de 2000, en su artículo 37, fracción XII, para quedar como sigue:

"DESIGNAR Y REMOVER A LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, ASÍ COMO A LOS DE LAS ÁREAS DE AUDITORÍA, QUEJAS Y RESPONSABILIDADES DE TALES ÓRGANOS, QUIENES DEPENDERÁN JERÁRQUICA Y FUNCIONALMENTE DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, TENDRÁN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD Y REALIZARÁN LA DEFENSA JURÍDICA DE LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA Y ANTE LOS TRIBUNALES FEDERALES, REPRESENTANDO AL TITULAR DE DICHA SECRETARÍA;..."

Esta reforma trajo consigo un vigilancia mayor por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de las Contralorías Internas ubicadas en las Dependencias que integran la Administración Pública Federal.

## CAPÍTULO IV. LAS CONTRALORÍAS INTERNAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

### A. CONCEPTO.

Al iniciar el régimen presidencial del Lic. Miguel De la Madrid Hurtado en el sexenio 1982-1988, cumpliendo con las peticiones escuchadas durante las consultas públicas, orquestadas por el Lic. Carlos Salinas De Gortari, en el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), órgano ideológico del entonces invencible Partido Revolucionario Institucional, (PRI), contando como Subdirector Operativo con el Lic. José Francisco Ruiz Massieu, se empezó a hablar de la Renovación Moral, encarcelando en forma "legal" y absurdamente aparatosa al entonces Senador Ingeniero Jorge Díaz Serrano, quien durante el régimen presidencial del Lic. José López Portillo, fue Director General de Petróleos Mexicanos (Pemex) y un candidato serio por múltiples méritos a decir de los politólogos de ese entonces, a ser designado Candidato a la Presidencia de la República por el referido Partido Político; por ello se considera que el citado Primer Mandatario, ordenó la detención, procesamiento y sentencia condenatoria al Ingeniero en cuestión, por rivalidad política y no por haber cometido delito alguno.

Los orígenes político administrativos del Lic. Miguel De la Madrid se ubican en el Banco de México y Petróleos Mexicanos, órganos gubernamentales con un control importante desde el punto de vista económico, por ello y además por la decisiva influencia de su entrañable amigo el C.P. Ramón Aguirre Velázquez, quien fungió durante el sexenio 1982-1988 como Jefe del Departamento del Distrito Federal; la Contraloría empieza a germinar en nuestro país, desde la campaña por alcanzar la Magistratura máxima en México.

El Contralor, es un Contador con importantes atribuciones y es por ello que al frente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, designó al C.P. Francisco Rojas Gutiérrez y a partir de diciembre de 1982 a la fecha, se instituyeron en México las Contralorías Internas en la Administración Pública Federal.

## B. DESARROLLO EVOLUTIVO.

En este apartado nos daremos cuenta de que los antecedentes de la responsabilidad de los Servidores Públicos en México se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios en la Nueva España.

Así pues, podemos decir que había dos procedimientos para establecer la responsabilidad de los funcionarios públicos: el juicio de residencia que fue, junto a la visita, el mecanismo de control más importante de la época virreinal.

El juicio de residencia, o simplemente residencia, era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su encargo. Se dividía en dos partes.

En la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario; en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado.<sup>45</sup>

La residencia no significaba de modo alguno un procedimiento lesivo de la autoridad, ni de la persona del funcionario, sino que funcionaba como un acto jurídico-político de responsabilidad de función, pues a través de este juicio se limitó el poder de los funcionarios públicos, pretendiendo controlar la corrupción y la salvaguarda de las garantías individuales.

El descubrimiento de América obligó a una revisión de dicho juicio. En 1501 se efectuó la primera residencia en las Indias al designarse a Nicolás de Ovando para residenciar a Francisco de Bobadilla. La primera residencia celebrada en la Nueva España fue la protagonizada por Hernán Cortés ante Luis Ponce de León.

Lo anterior se reguló también en la ley final del título 15 del libro V de la Recopilación de Indias.

El juicio de residencia inició, su trayectoria en Castilla, en virtud de su inclusión en las Siete Partidas. Esta Institución se tomó del Derecho Romano, por lo que puede

<sup>45</sup> LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Op. Cit. Págs. 62 y 63.

afirmarse que la residencia se redescubre, no se inventa; en las partidas de Alfonso X el Sabio (partida III), se señalaba el tiempo que los jueces debían permanecer tras su cese en el lugar donde hubieran administrado justicia, a fin de responder durante dicho plazo a las reclamaciones que se les hacían. Fue aquí en América donde dicha institución alcanzó mayor desarrollo y significado.

La tendencia al fortalecimiento del poder real generó la imperiosa necesidad de edificar un aparato de dominación a la altura de la época que se vislumbraba, y esa necesidad creó a su vez problemas nuevos, por eso, y no en virtud e la mera casualidad se introdujo en Castilla el juicio de residencia.

La preocupación de que los agentes del Rey se condujeran con rectitud en el ejercicio de sus cargos, hizo que el juicio de residencia dejare de centrarse únicamente en los jueces, para hacerse extensivo a otros funcionarios como los merinos, y alguaciles.<sup>46</sup>

Los lineamientos generales del juicio de residencia plasmados en las partidas pueden resumirse de la siguiente manera:

Una vez hecho el juramento que habían de prestar los jueces antes de comenzar a ejercer su cargo, se les deben tomar fiadores que garanticen la presencia de tales jueces durante cincuenta días con posterioridad a su cese, en el lugar donde hubiesen desempeñado en oficio, para que respondan a las reclamaciones que contra ellos se formulen.

La residencia se anunciaba diariamente mediante un pregón, substanciándose por el sucesor en el cargo del juez cesante, acompañado de algunos hombres buenos, con la salvedad de que se demostrará la comisión por el residenciado de excesos merecedores de pena capital o mutilación, el fallo corresponderá al Rey;

No podía rendirse residencia por personero o procurador;  
y

Se admite la presencia en el juicio, en calidad de testigos, a los oficiales subordinados y a los colaboradores del juez residenciado.

<sup>46</sup> LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *Op. Cit.* Págs. 64 y 65.

El único fin de la residencia al igual, que para los funcionarios americanos, era la necesidad de demostrar con la sentencia de dicho juicio, su fiel cumplimiento para así poder optar por nuevos empleos, como puede leerse en la Real Cédula de 24 de agosto de 1799.<sup>47</sup>

A través del paso del tiempo los sujetos de residencia fueron cambiando según la época y las necesidades del pueblo, algunos se excluyeron y otros se agregaron.

No obstante, luego se trato de dispensar de la residencia a los funcionarios que demostraran fehacientemente que habían procedido ejemplarmente, aunque esta exención se refería únicamente en forma parcial pues sólo comprendía a la investigación de oficio y no a la parte publica.

Las dispensas se extendieron durante la segunda mitad del siglo XVIII llegando a hacerse comunes, de igual manera se presentó la figura de las fianzas la cual varió con las épocas, las regiones y los cargos.

En cuanto al procedimiento en la residencia, esta última se tomaba en el lugar donde el funcionario desempeñó su oficio y en el cual debía permanecer, personalmente o por procurador durante el plazo fijado por la ley.

Otro procedimiento fue la visita y significó la novedad más importante durante la segunda mitad del siglo XVI. Consecuentemente "Enrique II hace pública en las Cortes del Toro su decisión de propagar por el Reino un número indeterminado de hombre buenos.

Por otra parte, los visitantes se designan con atribuciones suficientes para proceder contra los oficiales culpables y anualmente deberán informar al Rey de su labor realizada. Así mismo, son investigadores permanentes con facultades resolutorias, agentes de poder real provistos de toda libertad de acción".

Existían dos géneros de visitas; las ordinarias, giradas por un oidor de la Audiencia a todo su territorio y las extraordinarias, acordada por el Consejo cuando lo creía conveniente. Las visitas extraordinarias, tenían el fin de fiscalizar la gestión de virreyes, oidores y demás altos funcionario, realizadas por visitadores enviados desde España

---

<sup>47</sup> *Ibidem*. Págs. 67 y 68.

para dar razón del desempeño de todos los miembros del gobierno del Nuevo Mundo, tanto civiles como eclesiásticos, de todo lo cual daban noticia al Consejo de Indias.

Con el fin de garantizar la independencia y moralidad de su gestión, se dotaba al visitado de una elevada remuneración, sin embargo no podía realizar visitas acompañado de sus familiares, ni criados, ni del resto de sus oidores.

El visitador no recibiría su sueldo ni podría volver a desempeñar su cargo de oidor, hasta comprobar que había solucionado todas las causas y asuntos de la visita encomendada.<sup>48</sup>

Como podemos darnos cuenta todo lo anterior constituye una extensa tradición histórico hispánica que alimentó la idea de que los gobernantes deben cumplir una función en favor de los gobernados, lo que ha motivado la creación de instituciones de muy variada índole que se arraigaron en la conciencia mexicana.

Sin embargo y sin la intención de ser redundantes al referirnos a las raíces de nuestro sistema de responsabilidades de servidores públicos, es necesario acudir a ello para explicar el por qué de lo que actualmente contiene nuestra Carta Magna.

Este documento tiene el valor del antecedente primigenio del concepto, en la historia constitucional mexicana propiamente dicha.

De lo anterior se deduce que el fundamento de la responsabilidad de los Servidores Públicos lo encontramos en el Decreto Constitucional de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán en 1814.

En el artículo 50 de aquella primera Constitución mexicana, se estableció la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones, pero establece su responsabilidad, sujetándolos al juicio de residencia por la parte que les toca en la Administración Pública y además podían ser acusados durante el tiempo de su diputación, en la forma que prevenía el ordenamiento en cita por los delitos de herejía, de apostasía y por los de Estado, específicamente por los de

<sup>48</sup> SÁNCHEZ BELLA, Ismael. El Juicio de Visita de Indias. Memoria del Cuarto Congreso Internacional de Derecho Indiano. UNAM, México 1976. Pág. 582.

infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.<sup>49</sup>

La Constitución de 1824 no solo complementa y culmina el Acta Constitutiva o Pacto de la Unión del 31 de enero de 1824, sino que reafirma el principio que ésta había establecido como el de la soberanía nacional y el de la soberanía e independencia para el régimen interior de los Estados miembros de la Unión.

El texto constitucional en sus 171 artículos, con adhesión del Acta Constitutiva, sigue el mismo criterio de la Constitución de 1814, no le da demasiada importancia a los derechos humanos, se establece un pequeño catálogo de esa clase de derechos, le interesa más la estructura y forma de gobierno.

Por lo que se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos, no existe un título o sección dentro de esta Constitución dedicado especialmente a esta cuestión, pero sí se encuentran varios artículos referidos a la responsabilidad de los servidores públicos, principalmente de ambas Cámaras, y prerrogativas de los individuos.

El artículo 38 de la Constitución de 1824 establecía:

Por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de Gobierno y por cohecho o soborno, cometidos por el Presidente de la Federación durante el tiempo de su empleo.

De todo lo anterior podemos concluir que la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 fue un documento donde surge el Estado Mexicano, recogió la idea democrática de la responsabilidad de los Servidores Públicos, estableciendo un sistema en el que se podía sujetar a juicio de tal naturaleza a los altos funcionarios federales y estatales.<sup>50</sup>

El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824, es el antecedente inmediato del juicio de amparo, en dicha Constitución Mexicana se sigue fielmente en esta materia a la Constitución de Cádiz, consagrando definitivamente el juicio de responsabilidad en el constitucionalismo patrio.

<sup>49</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa. 1800-1976. México 1976. 7ª. Edición. Pág. 32.

<sup>50</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. Cit.* Pág. 148.

Las Leyes Constitucionales de 1836 reciben también el nombre de Constitución de 1836 y son obra del Congreso ordinario de 1835, transformado en constituyente por acuerdo de sus propios miembros, con el consenso del ejecutivo, y presionado por las circunstancias. Bajo la forma federativa establecida por la Constitución de 1824, que se deroga con la promulgación de esta nueva ley fundamental y se trata de una Constitución de carácter centralista.

De acuerdo con el artículo 47 de la tercera ley constitucional, pueden ser sujetos de responsabilidad por la comisión de delitos comunes, ante la Cámara de Diputados: El Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su Presidencia. Los Senadores desde el día de su elección hasta dos meses después del terminado su encargo. Los ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial. Los Secretarios de Despacho. Consejeros y Gobernantes de los Departamentos. Los Diputados, en este caso la acusación se hará ante la Cámara de Senadores.

Conforme al artículo 48 de la misma ley (tercera) pueden ser sujetos de responsabilidad, de la misma forma, ante la Cámara de Diputados, por la comisión de delitos oficiales, por infracción del artículo 3º, parte quinta de la segunda ley constitucional, el 3º de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes:

El presidente de la República  
 Los Secretarios de Despacho  
 Magistrados de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial  
 Consejeros, Gobernadores de los Departamentos  
 y miembros de las Juntas Departamentales.

De todo lo ya explicado podemos concluir que la Constitución de 1836 o Siete Leyes Constitucionales, le puso énfasis especial en las responsabilidades de carácter penal en que podían incurrir los integrantes del Gobierno de la República, siendo importante que, por su concepción, todo funcionario público se consideraba responsable por las infracciones a leyes constitucionales que cometiera o no impidiera.<sup>51</sup>

La Constitución Política de la República Mexicana, del 5 de febrero de 1857, es uno de los textos capitales del constitucionalismo mexicano. Su contenido significa la

<sup>51</sup> LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Op. Cit. Págs.143 y 144.

ruptura con el pasado en sus manifestaciones más importantes: El poder económico y político de la Iglesia y la desaparición de los fueros y privilegios, militares y eclesiásticos.

Así pues, la Constitución de 1857 está dividida en títulos, secciones, párrafos y artículos. De todos los cuales nosotros, para nuestra investigación sólo tomaremos el título IV que sin lugar a dudas se refería a todo lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos.

En forma general, esta Constitución reconoció de manera muy amplia y bien catalogada los derechos y libertades de la persona humana y el modo de hacerlos efectivos a través del juicio de amparo, establecido por primera vez en la Constitución de Yucatán de 1841, y después en el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847. Al lado de los derechos individuales, se establecieron los principios de la forma federativa de la República; los Estados libres, independientes y soberanos estaban facultados para decidir todo lo relativo a su régimen interior. La Constitución de 1857 consagraba la división tripartita del poder, pero el Congreso sería unicameral, por lo demás, el sistema que estableció contemplaba un ejecutivo sin facultad de veto.

El artículo 4° de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada el 5 de febrero de 1857, sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos contiene 6 artículos, que van del 103 al 108, mismos que se encargan de regular su responsabilidad. Una característica que encontramos y que nos llamó mucho la atención en esta constitución, fue que tratándose de demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún Servidor Público.

De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución de 1857, podían ser sujetos de responsabilidad:

Los Diputados al Congreso de la Unión

Los individuos de la Suprema Corte de Justicia

Los Secretarios de Despacho

Los Gobernadores de los Estados y

El Presidente de la República.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. Págs. 604 - 605.

Para el maestro Raúl F. Cárdenas, "...existe confusión entre principios monárquicos y los democráticos. Pues la inviolabilidad real en que se funda, de que el Rey reina pero no gobierna, no puede aplicarse al Presidente pues el Presidente no reina, sino gobierna y dicta los actos todos de la administración. Por tanto, debe ser responsable de todas las faltas en que incurra el Gobierno."

El artículo 103 de la Constitución de 1857 establece las causas de precedencia de la responsabilidad de los funcionarios públicos que son:

La comisión de delitos comunes, por Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, que cometan durante el tiempo de su encargo.

Asimismo, por los delitos, faltas u omisiones en que incurran los funcionarios arriba mencionados, en el ejercicio de ese mismo encargo.

Por las infracciones en contra de la Constitución y leyes federales cometidas por los Gobernadores de los Estados.

En cuanto al Presidente de la República, sólo podrá ser acusado durante el tiempo de su encargo por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

#### PROCEDIMIENTO

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza y durante un año después. Tratándose de delitos del orden común, el Congreso actuará como Gran Jurado y someterá a votación si ha lugar o no a proceder en contra del acusado, es necesaria la mayoría absoluta de los votos para que sea aprobada esta declaración -aquí tenemos el antecedente de lo que hoy es la declaración de precedencia- en el caso de no haber sido aprobada, por mayoría absoluta, la declaración para proceder en contra del acusado, no habrá lugar a ningún procedimiento posterior. En caso afirmativo de que sí ha lugar a proceder, el acusado quedaría separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales competentes, artículo 104.

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, el Congreso actuaría como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia conocería como jurado de sentencia.

El Congreso, que actuaba como órgano acusador, tenía la función de declarar por mayoría absoluta de votos, si el acusado era culpable o no. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuaba en el ejercicio de sus funciones; si fuere condenatoria, quedaba inmediatamente separado de su encargo y sería puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en Gran Jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procedería a aplicar por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley determinase, así lo contempla el artículo 105.

Pronunciada la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no podía concederse al reo la gracia de indulto.

#### SANCIONES

Tratándose de delitos del orden común, la sanción que se aplicaba en caso de ser culpable el funcionario acusado, sería la separación de su encargo independientemente de la acción de los tribunales.

Por la comisión de delitos oficiales, la Suprema Corte de Justicia aplicaba la pena que la ley designase, en caso de ser declarado culpable el acusado.

Como hemos podido darnos cuenta, la Constitución de 1857 es importante no sólo por haber sido la primera en dedicar un título exclusivo para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos, y por haber inspirado la regulación de la misma materia a nuestra Constitución vigente, sino también por haber sido la primera en cuya vigencia se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>51</sup>

#### CONSTITUCION DE 1917

La Constitución de 1917 repitió en buena parte lo dispuesto por la de 1857, y aunque mejoró su redacción, trajo también algunas novedades que se agregaron a la ley reglamentaria de 1940. El artículo 108, que corresponde al

<sup>51</sup> CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los funcionarios públicos. Editorial Porrúa. México 1982. Págs. 26 y 27.

103 de la Constitución de 57, se presentó en el dictamen que acompañaba este artículo, junto con otros del título cuarto constitucional, se expresaba:

"... la estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el período de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común."

Los Gobernadores y Diputados locales, no considerados en la Constitución de 57, asumieron además de su carácter de funcionarios estatales, el de auxiliares de la Federación, por lo que también podían incurrir en responsabilidad de carácter federal.

En la exposición de motivos del mismo dictamen se decía que el procedimiento sería distinto según se tratara de delitos del orden común o de delitos oficiales.

Respecto a los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano. Solamente que para cubrir a estos funcionarios de ataques injustificados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, así pues se ha establecido que para quedar un funcionario a disposición del juez común debe hacerse ante de una declaratoria por la Cámara de Diputados.

Sobre los delitos oficiales se dijo que no podían ser juzgado por tribunales del orden común, puesto que desbordaba la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, prefiriéndose que los juzgue el Senado, mediante el siguiente procedimiento; la Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores: dicta la sentencia previos los trámites ordinarios de todo proceso, como son: oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad.

También se consideró apropiado que en estos juicios interviniera un Jurado Popular. Así, al final del párrafo 6° del artículo 111, se decía que "estos delitos y faltas, serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20 constitucional".

Los constituyentes de 1917 pensaron que los ciudadanos serían implacables en contra de los funcionarios corruptos, olvidándose de la gran cantidad de absoluciones escandalosas que esta clase de jurados había protagonizado en la historia.

Entre los altos funcionarios de la Federación se agregó al Procurador General de la República, así como a los Diputados de las legislaturas locales, quienes serían responsables por violación a la Constitución y a las Leyes Federales.

Cabe mencionar por ser importante, que posteriormente, en las reformas de 1928 y 1944, en el párrafo sexto del artículo 111 constitucional, se agregó una situación especial de responsabilidad, únicamente aplicable a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los miembros del Poder Judicial. Señalando que el Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los Jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero, y la de Senadores después, declararan por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario automáticamente quedaba privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido.<sup>54</sup>

### C. REGULACIÓN JURÍDICA.

Con el fin de integrar adecuadamente este punto, llevaremos a cabo la transcripción correspondiente del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1996, el cual en su artículo 11, situado en el Capítulo V, dispone lo siguiente:

"Al frente de la Contraloría interna habrá un Contralor Interno, quien será designado en los términos que las leyes establezcan y que tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Establecer, controlar, evaluar y dar trámite a los procedimientos de recepción, atención y seguimiento de las quejas y denuncias que se presenten en contra de

<sup>54</sup> LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Op. Cit. Págs.67-171.

los servidores públicos de la Procuraduría e iniciar la investigación correspondiente, de conformidad con los lineamientos que señale el Procurador;

- II. Sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos e imponer por acuerdo del Procurador, las sanciones administrativas que correspondan;
- III. Formular los pliegos de responsabilidad de los servidores públicos de la Procuraduría que sean procedentes, por irregularidades descubiertas en el ejercicio de sus funciones y, en su caso, remitirlos a la autoridad competente;
- IV. Desarrollar y mantener actualizado el sistema de registro sobre sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos de la Procuraduría, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- V. Integrar la documentación que deba ser enviada al Ministerio Público, en aquellos casos en que, con motivo de sus funciones, apareciere la probable comisión de un delito por parte de servidores públicos de la Procuraduría;
- VI. Recibir y tramitar, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los recursos de revocación que presenten los servidores públicos de la Institución que hayan sido sancionados por faltas administrativas;
- VII. Verificar, en coordinación con la Dirección General de Recursos Humanos, si el personal que pretende ingresar a la Procuraduría ha sido sancionado con anterioridad por violaciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos u otras disposiciones aplicables;
- VIII. Someter a consideración del Procurador el proyecto del Programa Anual de Supervisión y Control de Auditorías, conforme a los lineamientos establecidos por las autoridades competentes;

- IX. Practicar, dirigir y supervisar las auditorías que deban realizarse a las unidades administrativas de la Procuraduría, conforme a los lineamientos establecidos por las autoridades competentes y los que determine el Procurador;
- X. Vigilar que las unidades administrativas de la Procuraduría cumplan con las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal establecidas en las normas jurídicas aplicables y en los lineamientos que al efecto emita el Procurador;
- XI. Verificar y supervisar que se cumplan los procedimientos que establece la normatividad de la Procuraduría para el otorgamiento de armas de cargo y patrullas, así como, en su caso, para la devolución de las mismas;
- XII. Coordinarse con la Dirección General Jurídico Consultiva en la formulación de los informes previos y justificados en los juicios de amparo promovidos contra actos de los servidores públicos adscritos a la Contraloría Interna, así como en la presentación de las promociones y los recursos que deban imponerse;
- XIII. Ingresar y rendir los informes y estadísticas que establezca la normatividad interna de la Procuraduría y aquéllos que le sean solicitados por el Procurador;  
y
- XIV. Las demás que le señalen las disposiciones jurídicas aplicables, las que le confiera el Procurador y las que correspondan a las unidades que le adscriban."

#### D. FUNCIONALIDAD.

En la intensa consulta popular desarrollada durante la campaña presidencial de 1982, se recogió como un claro reclamo popular la necesidad de instrumentar medios adecuados para el eficiente y honesto de los recursos de la nación.

Dicha solicitud dio vida y cuerpo a la tesis de la renovación moral de la sociedad, la que precisaba de un instrumento operativo que instituyera y ejercitara modernos sistemas de control en la Administración Pública Federal.

La renovación moral, como compromiso participativo de la sociedad en su conjunto, debía entenderse vinculada íntimamente con las funciones de evaluación y control, lo que sólo podría lograrse mediante la creación de una entidad que, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, a la par que normara y vigilara el funcionamiento y operación de las unidades de control existentes, globalizara las acciones de control en un auténtico sistema de vigilancia y evaluación, en el que sin pretender centralizar todas las tareas en este sentido en una sola Dependencia del Ejecutivo, se definieran y coordinaran con precisión los ámbitos de control correspondientes a cada una de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública.

Lo explicado con anterioridad, son unas de las principales motivos para la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mediante las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de diciembre de 1982, vigentes a partir del 1° de enero de 1983, al decir del Lic. José Trinidad Lanz Cárdenas <sup>55</sup>, en la obra citada.

Sin lugar a dudas y por la experiencia de quien formula este trabajo de investigación, las Contralorías Internas de la Administración Pública Federal, a casi veinte años de su creación, han funcionado a plenitud, aun cuando sean perfectibles, razón por la cual consideramos que el gobierno actual debe seguir fomentando su creación, dotándolas de la infraestructura operativa e institucional que las mismas por sus evidentes resultados, así lo precisan.

---

<sup>55</sup> LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Op. Cit. Pág. 496.

## CAPÍTULO V. EFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA ACTIVIDAD DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

### A. SEGURIDAD JURÍDICA.

La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos, no serán objeto de ataques violentos, o que, si estos llegaran a producirse, le serán asegurados por la sociedad protección y reparación, dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente.

Desde el punto de vista subjetivo, equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados; pero esta convicción no se produce si de hecho no existen en la vida social las condiciones requeridas para tal efecto, la organización judicial, la policía y las leyes apropiadas.

Desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz, cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública.

La seguridad jurídica es uno de los principales fines del derecho, y viene a ser la característica esencial de lo jurídico, donde la existencia de una conducta cuyo cumplimiento ha sido asegurado por una sanción estatal, existe un deber jurídico independientemente de cual sea su contenido, por ello se afirma la relación que existe entre seguridad jurídica y justicia.

Para que exista seguridad jurídica es necesaria la presencia de un orden que regule las conductas de los individuos en la sociedad y que ese orden se cumpla, es decir, que sea eficaz.

Puede existir una ordenación de conductas, impuesta por los órganos establecidos, que se cumpla, y contener disposiciones contrarias a la justicia, como la de que los gobernantes pueden en cualquier momento privar de sus propiedades a los individuos vía la expropiación.

Lo que le interesa a la sociedad es asegurar el cumplimiento de conductas que son valiosas para la vida

social, las cuales implican la realización del criterio de dar a cada quien lo suyo. Para que haya seguridad jurídica es necesario que el orden social sea eficaz, y que además sea justo.<sup>56</sup>

En opinión del Maestro Gustavo Malo Camacho, la seguridad jurídica se entiende en un doble sentido:

Seguridad jurídica en sentido objetivo, significa la protección en sí a los bienes jurídicos.

La seguridad jurídica en sentido subjetivo significa la tranquilidad y certeza de la comunidad acerca de su posibilidad para disfrutar y disponer de esos bienes jurídicos.<sup>57</sup>

#### B. RESPETO AL GOBERNADO.

Aquel servidor público que no tiene respeto a los lineamientos jurídicos que le marca nuestra máxima ley, incurre en responsabilidad y a continuación hablaremos de las diferentes especies de responsabilidad en que incurre el trabajador al servicio del Estado.

#### RESPONSABILIDAD CIVIL.

Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia. Conforme a ésta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.

En opinión del Maestro Rafael I. Martínez Morales:

"Suelen estudiarse antecedentes del sistema de responsabilidades de la burocracia tanto en el Derecho Romano, como en los sistemas jurídicos que le siguieron en el continente europeo; también se citan disposiciones relativas a esta materia en el Derecho Náhuatl. Durante la época colonial, hay una permanente preocupación por la misma cuestión, evidenciada principalmente mediante las normas relativas al juicio de residencia.

<sup>56</sup> PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Lecciones de filosofía del Derecho. Editorial Jus. México 1967. 5a. Edición. Págs. 96 a 98.

<sup>57</sup> MALO CAMACHO, Gustavo. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa. México 1998. 2a. Edición. Págs. 118 y 119.

"El juicio de residencia experimentó una continua evolución; se presentó con variadas modalidades a lo largo del tiempo en que existió.

"Su finalidad, en el fondo, consistía en radicar o arraigar a un funcionario público que hubiere terminado su cargo, hasta recibir y resolver por un juez, las quejas que contra su desempeño tuvieran los gobernados o el poder público.

"En el México independiente, se empieza a desarrollar un sistema de responsabilidades, que recogía y rebasaba al juicio de residencia, aún así, se conservaban ciertos vestigios de éste, hasta la segunda mitad del siglo XX (Coahuila: la Ley vigente todavía en 1967 emplea esta terminología en materia de responsabilidad burocrática).

"Las Constituciones Políticas del siglo XIX, hacen referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, de manera muy sistemática, pero es claro que el tema preocupaba constantemente a la sociedad mexicana. Medidas para combatir la corrupción de los funcionarios están incluidas en muy importantes documentos políticos y jurídicos, desde la toma de posesión del primer presidente, el General Guadalupe Victoria, alcanza su apogeo durante la renovación moral (1982-1988), y persisten en nuestros días.

El constituyente de 1916-1917 dedica al título cuarto de la carta magna a las responsabilidades de los funcionarios públicos. En 1940, se emite la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del departamento y Territorios Federales, la cual es abrogada por una ley, publicada en diciembre de 1979, la que, a su vez, es suplida por la de 1982, actualmente en vigencia."<sup>58</sup>

Dentro del título IV de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos de las reformas a éste título constitucional, al hacer mención a los cuatro tipos que integran el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se hace referencia a ella.

En opinión de René González de la Vega, solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional, se menciona

<sup>58</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. Pág. 331.

ésta responsabilidad, la cual según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda.<sup>59</sup>

En sentido estricto, y en términos de la teoría del órgano, ésta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado, ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, actúan por el órgano, se manifiesta en la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público para que responsa por ellos.

Conforme al artículo 1928 del Código Civil para el Distrito federal, el Estado sólo es responsable de manera subsidiaria, ya que la responsabilidad directa corre a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado, y tomando en consideración que vivimos en un Estado de Derecho, ante los particulares deberá responder el ente público, aunque internamente exigiera que su empleado que causo el daño le cubriera las cantidades pagadas.

La responsabilidad civil de los servidores públicos, sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que lo establezca.

#### RESPONSABILIDAD PENAL.

Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificadas como delitos por la legislación federal o local.

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, se actuará conforme disponga el Código Penal o la ley que tipifique el acto u omisión, aunque en algunos casos se requiere que la Cámara de Diputados decida previamente si procede o no.

---

<sup>59</sup> GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Responsabilidad Civil. Revista Praxis, número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México 1997. Pág. 104.

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional:

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

En el capítulo duodécimo del Código Penal para el Distrito Federal, que comprende de los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, éstas figuras son:

- 1.- Ejercicio indebido de servicio público.
- 2.- Abuso de autoridad.
- 3.- Coalición de servidores públicos.
- 4.- Uso indebido de funciones.
- 5.- Concusión.
- 6.- Intimidación.
- 7.- Ejercicio abusivo de funciones.
- 8.- Tráfico de influencia.
- 9.- Cohecho.
- 10.- Peculado.
- 11.- Enriquecimiento ilegítimo.

En materia penal existe la protección constitucional que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

En opinión de Luis Humberto Delgadillo, el procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el juicio político, en su etapa ante la Cámara de Diputados; ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto en el juicio político.

Por lo tanto, la sección instructora, procurará establecer:

a) La subsistencia del fuero constitucional.

b) La existencia del delito, y

c) La probable responsabilidad del inculcado.

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la sección instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculcado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de retiradas las partes se procederá a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculcado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión, y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

La nueva regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprevisiones respecto, sobre todo, a la diferenciación entre los delitos oficiales y los delitos comunes, que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitada de las responsabilidades políticas y administrativas.<sup>60</sup>

#### RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, los cuales se encuentran enunciados en 22 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

<sup>60</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 37.

Enrique del Val, considera que la regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que en materia sobre responsabilidades de los servidores públicos se ha encausado fundamentalmente a los aspectos político y penal.<sup>61</sup>

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país, tiene una explicación histórico jurídica, en razón de que ni el constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente, tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral.

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó su naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 constitucional, segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comprende a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal.

Por lo explicado, la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado es de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 constitucional, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial, un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público.

---

<sup>61</sup> DEL VAL, Enrique. Responsabilidad Administrativa. Revista Praxis, número 60. Instituto Nacional de administración Pública. México 1997. Pág. 98.

### C. CONTROLAR AL SERVIDOR PÚBLICO.

En la realización de sus funciones para la consecución de sus fines, el Estado realiza diversos tipos de actividades, las cuales se han agrupado de acuerdo a sus características, en actividades de policía, de servicio y de fomento.

Cualquier actividad del Estado puede ser incluida en alguno de estos grupos, y depende de los fines que se haya propuesto para identificar una mayor o menor actividad en cada uno de ellos.

La idea de igualdad ha sido una exigencia ética fundamental que ha preocupado a la ciencia política, a la filosofía moral, a la filosofía política, así como a la dogmática Jurídica y a la filosofía del Derecho.

El reclamo de igualdad jurídica fue una tesis moralmente incontrovertible en la edad media, la revolución francesa buscó su consagración definitiva en la declaración francesa de los derechos del ciudadano al establecer que los hombres nacen libres e iguales en derechos.<sup>62</sup>

El requerimiento de igualdad, significa, por un lado, que los iguales deben ser tratados igual, y por otro, los desiguales deben ser tratados teniendo en cuenta sus diferencias relevantes; si un padre favorece a un hijo por encima del otro, sin fundamentos relevantes para tal discriminación, el trato es desigual y por tanto injusto; si un hombre, por el contrario, en cuestiones de hospitalidad, favorece a sus amigos por encima de los desconocidos, su conducta es injusta, toda vez que no está realizando una función en que se requiera que sea imparcial.

La igualdad que garantiza el orden jurídico a los hombres, no significa que éstos tengan los mismos derechos y facultades, el Principio de la igualdad jurídica significa que en las relaciones jurídicas no deben hacerse diferencias de trato sobre las bases de ciertas consideraciones bien determinadas, establecer la igualdad jurídica significa que las instituciones que crean y aplican el Derecho no pueden tomar en consideración en el trato de individuos diferencias excluidas por el orden jurídico; los órganos de aplicación

---

<sup>62</sup> KELSEN, Hans. Teoría pura del Derecho. Traducción de Roberto Vernengo. Editorial U.N.A.M. México 1979. Pág. 480.

sólo pueden tomar en consideración las diferencias aceptadas o recibidas por las normas de dicho orden.<sup>63</sup>

Evidentemente la igualdad jurídica es una de tantas piezas retóricas que forman parte de la literatura jurídica, empero, están muy lejos de una realidad, pues para tal efecto basta asomarse a un juicio de cualquier tipo o rama jurídica, para darnos cuenta que la igualdad no existe y por lo tanto el trato justo y equitativo será una aspiración casi utópica, por ello sostenemos que la igualdad jurídica es una quimera porque lo que existe, efectivamente, es desigualdad personal y jurídica.

Para complementar este Apartado, debemos recordar que de acuerdo con las disposiciones contenidas en el capítulo segundo del título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativo a las sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, podemos concluir que el procedimiento disciplinario se integra con las etapas de investigación, instrucción, decisión y ejecución.

#### ■ Investigación.

Esta se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y ser realizada tanto por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia o por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la administración pública federal.

Durante esta etapa, la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal en las funciones del presunto responsable, cuando lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias de investigación, pues podría suceder que la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación, llegue a entorpecer el procedimiento.

#### ■ Instrucción.

Se inicia esta fase con la citación del presunto responsable con una anticipación no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad

---

<sup>63</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Editorial Porrúa, México 1993. 38°. Edición. Pág. 75.

que se le imputa y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debidamente.

Lo importante de esta etapa, es que, con pleno respeto a las disposiciones legales, se prepare el expediente a efecto de que la autoridad sancionadora cuente con los elementos necesarios para emitir su resolución fundada y motivadamente.

#### ■ Decisión.

Integrado el expediente, el juzgador entra en la etapa de decisión o resolución, la cual deberá ser dictada en un plazo máximo de tres días hábiles después de cerrada la instrucción, y notificarse dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia y al titular de la misma.

#### ■ Ejecución.

Esta se inicia con la notificación de la resolución y para el efecto de que las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes sean ejecutadas de inmediato.

Un aspecto trascendente de ésta etapa, es el referente al registro de las sanciones impuestas, el cual ha sido considerado como la lista negra.

La imposición de las sanciones disciplinarias está sujeta a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe observar, entre otros, la debida fundamentación y motivación, y la observancia del procedimiento correspondiente a que se refiere el artículo 16 constitucional, así como la justa cuantificación de la multa, en los términos del primer párrafo del artículo 22 constitucional.

El artículo 77 bis de la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos dispone:

"Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago

*correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.*

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva."

La responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado es de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 constitucional, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial, un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público.

Es decir, que no obstante haber incurrido en responsabilidad administrativa, el servidor público puede incurrir en responsabilidad civil, lo realmente trascendente radicará en que, efectivamente, aquél servidor público que ha causado daños y perjuicios al gobernado pueda ser demandado por la vía civil, una vez determinada la responsabilidad correspondiente en el procedimiento administrativo iniciado por el particular.

Sin lugar a dudas, en la actualidad, la efervescencia política nos ha introducido a un mundo total y absolutamente real, que convierte a los antes intocables funcionarios públicos, en servidores públicos vulnerables y susceptibles de ser considerados responsables civilmente por su actividad, desarrollada dentro de los lineamientos establecidos para tal efecto por la ley correspondiente.

Ya basta de la omnipotencia de los servidores públicos, quienes se han paseado entre la impunidad y la indiferencia hacia el gobernado, apoyándose en un hecho cierto y probado, que el servidor público por ser impune, su quehacer no le

afectará en su vida política y en su desarrollo como servidor público.

El hecho de que un servidor público pagase daños y perjuicios al particular, por habérselos causado con su conducta, indiscutiblemente creará ante la población, una seguridad de que su esfera está protegida legal y jurídicamente, por ello sostenemos que cuando lo explicado se logre, entre la población se generará la convicción de que el servidor público que incumpla con sus funciones generándole al particular daños y perjuicios, pagará los mismos, dará lugar a suponer que nos encontramos en los umbrales de un país donde el Estado de Derecho dejará de ser una utopía, para transformarse en una grata realidad.

### CONCLUSIONES.

**PRIMERA.**- La sociología jurídica ha recibido mucho de la sociología general con la cual está emparentada. Sus métodos no son otra cosa que un trasplante, al concreto ámbito jurídico, de los utilizados en otros campos sociológicos.

**SEGUNDA.**- Las normas jurídicas son tomadas en cuenta por la sociología, pero sólo en tanto que la acción humana las haga suyas en el sentido de que orientan la conducta humana, es decir, que ciertos hombres toman a las normas jurídicas como criterios orientadores de sus conductas.

**TERCERA.**- La sociología general distingue dentro de ella distintos tipos de relaciones, de cooperación, de competición y de conflicto, y dentro de estos se presentan frecuentemente situaciones que pueden dar lugar a fenómenos primarios, a fenómenos secundarios, a fenómenos de poder y fenómenos bajo el poder, porque la realidad social permite ubicarnos y observar que hay íntima relación en toda la fenomenología jurídica.

**CUARTA.**- Al hablar de Burocracia, no debemos hacerlo de manera peyorativa como fue tratada la noción en el Siglo XIX, en donde los críticos de los regímenes absolutistas lo emplearon para desprestigiar al funcionario al aludir a los procedimientos lentos, la actitud despótica (que en algunos NO HA DESAPARECIDO) y el comportamiento incapaz de los gobiernos aristocráticos.

**QUINTA.**- El término burocracia, puede ser analizado desde diversos ángulos de las ciencias sociales. Existen casos de frontera en relación con el tratamiento de la administración pública. En nuestros días casi no puede hablarse de burocracia si no se alude también a la política y a la economía.

**SEXTA.**- El Contralor General está facultado para averiguar los hechos, para comunicar los resultados de sus investigaciones al Congreso, teniendo siempre poder de persuasión, pero nunca facultades para ordenar que se cumplan ciertas acciones que considere necesarias como resultado de las auditorías.

**SÉPTIMA.- LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA SECRETARÍA ADSCRITA DIRECTAMENTE AL SECRETARIO ESTARÁ A CARGO DE UN CONTRALOR INTERNO DESIGNADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SÓLO SERA RESPONSABLE ADMINISTRATIVAMENTE ANTE ÉL.**

**OCTAVA.-** Sin lugar a dudas las Contralorías Internas de la Administración Pública Federal, a casi veinte años de su creación, han funcionado a plenitud, aun cuando sean perfectibles, razón por la cual consideramos que el gobierno actual debe seguir fomentando su creación, dotándolas de la infraestructura operativa e institucional que las mismas por sus evidentes resultados, así lo precisan.

**NOVENA.-** La responsabilidad civil de los servidores públicos, sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que lo establezca.

**DÉCIMA.-** Se pueden aplicar sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

**DÉCIMA PRIMERA.-** La regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no se ha desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que en materia sobre responsabilidades de los servidores públicos se ha encausado fundamentalmente a los aspectos político y penal.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país, tiene una explicación histórico jurídica, en razón de que ni el constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente, tampoco la

regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral.

## BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1988. 8ª. Edición.

BIELSA, Rafael. Principio de Derecho Administrativo. Editorial Depalma. Buenos aires, Argentina 1996.

CABANELLAS ,Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina 1988.

CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los funcionarios públicos. Editorial Porrúa. México 1982.

CARPIZO, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa - UNAM. Tomo I-O. México 1995. 8ª Edición.

DEL VAL, Enrique. Responsabilidad Administrativa. Revista Praxis, número 60. Instituto Nacional de administración Pública. México 1997.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Editorial Porrúa. México 1998. 3ª. Edición.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Editorial Porrúa. México 1993. 38ª. Edición.

GOLDSCHMIDT, Werner. Introducción filosófica al Derecho. Editorial Depalma. Buenos aires, Argentina. 1976.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Responsabilidad Civil. Revista Praxis, número 60. Instituto Nacional de administración Pública. México 1997.

GUAL, María Angeles. Guía legal sobre los derechos y deberes del funcionario. Ediciones Decálogo. Barcelona, España. 1997.

HARO BELCHEZ, Guillermo. La reforma de la función pública en México. Instituto de Administración Pública. Madrid, España. 1996.

HEGEL, Federico. Filosofía del Derecho. Revista de occidente. Madrid, España. 1970.

KELSEN, Hans. Teoría pura del Derecho. Traducción de Roberto Vernengo. Editorial U.N.A.M. México 1979.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y El Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México 1993. 2ª. Edición.

MADRAZO, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa - UNAM. Tomo P-Z. México 1995. 8ª Edición.

MALO CAMACHO, Gustavo. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa. México 1998. 2a. Edición.

MARÍAS, Julián. La estructura social. Sociedad de estudios y publicaciones. Madrid, España. 1955.

MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael. Sociología jurídica. Editorial Trillas. México 1999. 2ª. Reimpresión.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 3. Derecho Administrativo. México 1997.

MENDEIETA Y NÚÑEZ, Lucio. Ensayos sociológicos sobre la burocracia mexicana. Revista Mexicana de Sociología. México 1941.

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Lecciones de filosofía del Derecho. Editorial Jus. México 1967. 5a. Edición.

RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa U N A M. México 1996. 9ª Edición. Tomo A - CH.

RECASENS SICHES, Luis. Sociología. Editorial Porrúa. México 1994. 23ª. Edición.

SÁNCHEZ BELLA, Ismael. El Juicio de Visita de Indias. Memoria del Cuarto Congreso Internacional de Derecho Indiano. UNAM. México 1976.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa. 1800- 1976. Editorial Porrúa. México 1976. 7ª. Edición.

WEBER, Max. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica. México 1974.

#### LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

DIVERSOS.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. INAP. Abril - Septiembre 1988. México.