

295



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN



HACIA UNA AUTONOMÍA DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS EN SU FUNCIÓN DE ORGÁNO DE CONTROL

T E S I S

QUE PRESENTA PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

GERARDO SAMPEDRO SOLIS

A S E S O R:

LIC. JOSÉ FRANCISCO PÉREZ HERNÁNDEZ.



TESIS CON SALA DE ORIGEN

OCTUBRE DEL 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.

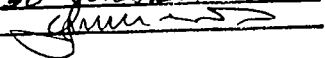
ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: GERARDO

SAMPERO SOLIS

FECHA: 30 OCTUBRE 2002

FIRMA: 

AGRADECIMIENTOS

A DIOS

Invocar a Dios todos los días significa seguridad y confianza en lo que realizo; mi agradecimiento infinito por cuanto bien ha hecho conmigo y mi familia. El presente trabajo también es parte de él.

A MIS PADRES

FILEMON SAMPEDRO. Ahora se que la dicha de ser papá implica también la responsabilidad de educar con sensatez y sabiduría a los hijos e inculcarles el cometido que deben ser perseverantes en todo lo que quieran construir para su vida; recuerdo que siempre destacaste las virtudes que logran los que se esmeran en estudiar alguna profesión y fue la pauta para que recalcaras esa idea en mis pensamientos con el afable fin de que ante la familia y la sociedad representara un ejemplo a seguir y nunca cesaste en impulsarme con sabios consejos para no sesgar el camino del bien; por eso, mi más amplio agradecimiento al ser que además de ser un excelente padre, ha sabido infundir en mi los valores de respeto, honestidad y humildad, que independientemente de la posición en que me encuentre, nunca dejare de aplicar.

GLORIA SOLIS. Agradezco a Dios que aún estés con nosotros, para expresarte mi reconocimiento como mamá, primeramente por concebir la vida que ahora tengo y después porque siempre has sido una madre sensata y prudente en la forma de educar, se también que has sufrido mucho por la lejanía de tus hijos, pero también se que eres una mujer fuerte porque te he visto trabajar incansablemente para ayudar a tu familia a alcanzar mejores perspectivas de vida, por ello, mi inmenso agradecimiento a ti mamá, porque este logro que estoy alcanzando, también es tuyo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MI ESPOSA

LYDIA PAREDES SANCHEZ.- Conocerle y que formes parte de mi vida, ha sido lo mejor que me ha pasado, contigo he aprendido el verdadero significado del amor, lo que se ha traducido en momentos inolvidables para mi, no me aparto de la realidad de que el matrimonio es complejo y requiere de mucha madurez y prudencia para solventarlo, pero se que entre nosotros existe un lazo inquebrantable que nos une y que siempre permanecerá vigente, siempre he dicho que eres una mujer especial, y esa cualidad ha influido para que juntos trabajemos en busca de mejorar nuestro matrimonio, tanto cuantitativa como cualitativamente; agradezco tu apoyo para la elaboración y culminación de este trabajo, tu comprensión por los momentos difíciles que hemos tenido, los cuales han valido para fortalecer más nuestra unión, deseo sinceramente que siempre estemos juntos. Mil gracias por todo lo que has hecho por mi.

A MIS HIJAS

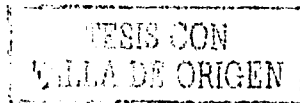
KAREN ITZEL y YELITZA YAMILET. La felicidad que produjo la llegada de mis hijas ha sido algo incomparable, y ahora que empiezan a crecer quiero fomentarles la vocación por el estudio, para que cuando sean jóvenes, tengan también la dicha de culminar la profesión que les agrada; estas pequeñas son mi inspiración y la fuerza para seguir adelante tanto en mi profesión como en el trabajo y la tesis que presento esta dedicada a las dos, como ejemplo de dedicación y esfuerzo.

A MIS TIOS.

RICARDA SAMPEDRO, LORENZO ALARCON y MARIA SAMPEDRO. Mi sincero agradecimiento tíos, por la oportunidad que me dieron de convivir con ustedes y especialmente porque me apoyaron en los momentos que los necesite, porque desinteresadamente asumieron la responsabilidad de cuidarme y proporcionarme un hogar donde vivir, para poder continuar con mis estudios, su loable apoyo es algo que nunca voy a olvidar, ya que cada uno de ustedes contribuyo para que pudiera alcanzar el objetivo trazado, no les falle.

A MIS HERMANOS

MARIBEL, VERONICA, RAQUEL, JAVIER y HECTOR. La dedicatoria para Ustedes, estriba en la finalidad de que se esfuercen en ser mejores en todos los sentidos cada día que pasa, y que la interrelación de hermanos nunca se rompa, busquen la prosperidad y calidad en su forma de vida.



A MI ASESOR

LIC. JOSE FRANCISCO PEREZ HERNANDEZ. Estimado Licenciado, hago extensivo mi agradecimiento especialmente a Usted, porque su experiencia como catedrático de nuestra Universidad y excelente profesor de Derecho, han logrado que el trabajo que presento, previo su acertada asesoría, cumpla en su contenido con una propuesta viable y alentadora. Es gratificante conocer a profesores como Usted que buscan niveles de calidad en su enseñanza, por eso, me congratulo de que haya aceptado asesorarme en la elaboración de la tesis que expongo.

A MIS SINODALES

LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO

LIC. MARÍA EUGENIA PEREDO GARCÍA VILLALOBOS

LIC. JOSÉ FRANCISCO PÉREZ HERNANDEZ

LIC. ALICIA LARA OLIVARES

LIC. JAVIER PÉREZ JIMÉNEZ

Mi agradecimiento sincero a cada uno de Ustedes, porque realizan una loable que es la enseñanza, en ese sentido, cada uno de los comentarios y observaciones realizadas al autor de este trabajo, constituyen enseñanza, así también, en el momento del examen profesional, los cuestionamientos que formulen también conforman enseñanza y aprendizaje para el suscrito, aunque estoy consciente que no soy un perito en la materia, quiero llegar a ser un profesional en la Licenciatura, es así que al igual que Ustedes, continuare especializándome en esta noble profesión.

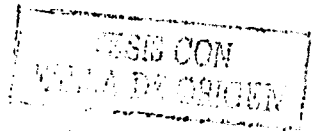
A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO CAMPUS ACATLAN

Ser egresado de la máxima casa de estudios del país, me enorgullece y enaltece, porque me puedo considerar un privilegiado de haber cursado la Licenciatura en esta Escuela, la oportunidad de estudiar aquí me ha dado múltiples satisfacciones, por ello, mi compromiso con la Universidad Nacional Autónoma de México es ser un profesional honesto y ético para que recobre la buena imagen que se ha deteriorado, así como retribuirla con lo mucho que me ha dado.

TESIS CON
VALLA DE ORIGEN

I N D I C E

	<u>págs</u>
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I.- NOCIONES DE AUTONOMÍA	1
1.1.- DEFINICIÓN	1
1.2.- CARACTERÍSTICAS	8
1.3.- DIFERENCIA ENTRE ÓRGANOS CENTRALIZADOS Y DESCENTRALIZADOS	13
1.4.- ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	34
CAPITULO II.- FUNCIÓN DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS	44
2.1.- CONCEPTO	44
2.2.- MARCO HISTÓRICO	48
2.3.- MARCO JURÍDICO	63
2.4.- OBJETIVO	76
CAPITULO III.- LAS CONTRALORÍAS INTERNAS EN EL ÁMBITO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.	80
3.1.- SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	80
3.2.- SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO	91
3.3.- DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRALORÍA INTERNA DEL H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO	109
3.4.- RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	118
CAPITULO IV.- HACIA UNA AUTONOMÍA DE FUNCIONES DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS.	133
4.1.- ASPECTOS POLÍTICOS	133
4.2.- ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	139
4.3.- ASPECTOS JURÍDICOS	141
4.4.- COSTO BENEFICIO	145
4.5.- PROPUESTA DE REFORMA	147
CONCLUSIONES	155
BIBLIOGRAFIA	



INTRODUCCION

La responsabilidad de quienes integran el gobierno y la administración de un país es, esencialmente, lograr los mayores beneficios posibles mediante el mejor uso de los recursos de que disponen; es entonces cuando se habla de la necesidad de crear sistemas que permitan a las Instituciones que conforman la Administración Pública, que confluyen en los tres ámbitos de gobierno, que las actividades que desarrollan se realicen en un marco de plena eficacia y se prevengan, desde los más simples errores hasta los más grandes, por lo que es importante para cualquier dependencia del sector público contar con un plan de organización soportado con métodos que permitan reducir la posibilidad de la comisión de irregularidades por los servidores públicos; esto es, hablar de un eficaz medio de control administrativo que contenga un confiable y eficiente sistema de Control Interno, ya que durante muchos años se ha padecido de este problema; pero es hasta la década de los noventa en donde los aspectos de vigilancia, control y rendición de cuentas dentro de la Administración Pública de nuestro país ha cobrado una especial relevancia al permitir, mediante los sistemas de control, conocer el comportamiento y desempeño de las partes que conforman la estructura de los Organismos Públicos.

En este tenor, la implantación de un Control Interno, enfocado eminentemente a prevenir cualquier irregularidad, resulta trascendental hoy en día, ya que nos llevará a evolucionar hacia una nueva cultura administrativa en donde la ciudadanía observará más atenta y detenidamente la actuación de sus autoridades; con esto podemos decir que nos perfilamos a una clara y precisa panorámica de la función que recae en un área que resulta de gran importancia en la Administración Pública. Los Órganos de Control Interno representan un

mecanismo adecuado para vigilar, prevenir y corregir actuaciones que realizan los servidores públicos; sin embargo, la experiencia de laborar en la Contraloría Interna del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, hizo que mi criterio cambiara respecto a la función que dichos órganos realizan, ya que no llevan a cabo su función en estricto cumplimiento a las disposiciones normativas de la materia, en virtud de que existe un desconocimiento en cuanto a la planeación, programación, organización y coordinación de los sistemas de control, fiscalización y evaluación de la Administración Pública, aunado a que, irremediamente, los titulares de los Órganos de Control Interno están supeditados a las decisiones del titular del Ejecutivo, quien los designa con la finalidad de efectuar esa función, existiendo un compromiso moral e intereses personales para dejar de actuar con rigidez, imparcialidad y legalidad.

Mi propuesta obedece a la inquietud de establecer órganos de control autónomos en cuanto a su funcionamiento como ente represor de las conductas contrarias a Derecho; en ese sentido, la autonomía debe plantearse como un sistema que evite la dependencia jerárquica del titular del Órgano de Control con el funcionario que lo designe y, que aquel, pueda tomar decisiones objetivas y realizar las funciones que le encomienda la Ley sin que sea reprimido o limitado; circunstancias que indudablemente repercuten en la objetividad de los Procedimientos Administrativos y Auditorias que implementen dichos Órganos.

Ahora bien, es importante precisar que los Órganos de Control Interno deberán modificar sus criterios de trabajo y seguimiento de los asuntos que se les encomienda en beneficio de la ciudadanía, dado que al existir un mejor control y vigilancia de los servidores públicos, redundará en la eficiencia y

calidad del servicio público; además, que los recursos financieros y materiales sean aplicados de manera correcta.

Resulta imperioso extraer a los Órganos de Control Interno de la centralización del poder, ya que no se puede ser juez y parte dentro de un Procedimiento Administrativo, en el que indudablemente va a existir impunidad en la comisión de irregularidades; se tiene que acabar con los arreglos y componendas políticas en cuestiones de administración de justicia, y que los Órganos de Control constituyan como una de sus metas fundamentales la simplificación y transparencia administrativa, ya que de las acciones que en esta materia se realicen dependerá en mucho el crecimiento económico y el desarrollo social de las comunidades.

EL presente trabajo esta elaborado con la finalidad de que se instituyan a las Contralorías Internas de los tres ámbitos de Gobierno en Entidades Autónomas; es decir, que realicen las atribuciones propias de su función sin limitaciones de gestión y con carácter apolítico, lo cual no ha sido posible al no tener autonomía frente al ente fiscalizado y tener las limitaciones de ser juez y parte en el aspecto de la administración de justicia, que es el más criticado, en tal virtud, es necesario realizar profundas reformas en esta materia si es que se quiere llegar a una nueva cultura administrativa; por ello a los Órganos de Control se les debe dotar de fuerza coercitiva para que puedan desempeñar sus actividades con eficiencia y transparencia.

En congruencia con lo anterior, se debe alentar toda iniciativa para fortalecer las facultades de control, supervisión y evaluación de la administración pública, además de respetar y hacer respetar la garantía

individual que consagra el artículo 17 de la Constitución Política Federal, en el rubro de la Garantía de Seguridad Jurídica; es decir que los gobernados tengan una expedita y eficaz administración de justicia a través de las autoridades correspondientes, quienes deberán emitir resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. La propuesta que expongo esta orientada a promover cambios radicales a los Organos de Control Interno, que conlleve a un equilibrio adecuado en las actividades propias de la administración pública, a fin de asegurar que efectivamente se limiten y controlen los excesos y abusos del poder, y sobre todo que responda cabalmente a una sociedad que exige un rendimiento claro y puntual de los gastos públicos y se instituya dentro de los avances y transformaciones que hoy en día se requieren en el país.

El trabajo de Tesis que ahora presento, contiene, dentro de sus cuatro capítulos, diferentes matices que buscan crear las bases para otorgarle autonomía a los Órganos de Control Interno; dichos matices están integrados con aspectos históricos, políticos, jurídicos, administrativos, sociales y económicos, que vinculados constituyen tanto la forma como la esencia de la propuesta que presento.

El desarrollo de los cuatro capítulos que contiene esta obra, va enfocado a establecer los cimientos sobre los que habrá de descansar la propuesta de reforma; para ello en el primero capítulo se definió el concepto de Autonomía así como sus características. De igual manera, la diferencia que existe entre los Órganos Centralizados y Descentralizados.

Asimismo, el capítulo segundo contiene como rubro la Función de las Contralorías Internas, y su desarrollo engloba tanto el marco histórico como el

jurídico de dichos órganos, sin olvidar los objetivos por los que fueron creados.

El capítulo tercero se enmarca con el estudio que realizo de las Contralorías Internas en el ámbito Federal, Estatal y Municipal, de acuerdo a las facultades y atribuciones que le otorgan los diferentes ordenamientos legales que confluyen en los tres ámbitos de gobierno de nuestro país.

En lo que concierne al último de los capítulos, expongo un estudio analítico acerca de los aspectos políticos, administrativos, jurídicos y económicos, con relación al sentido que pretendo dar en cuanto a otorgar autonomía a los Órganos de Control Interno, para que éstos, con mecanismos y medidas preventivas, contribuyan a reducir y eliminar espacios proclives a la práctica de la corrupción, ya que sin la presencia de un ente de Control Administrativo existiría un campo más amplio para el desarrollo de conductas irregulares.

Para desterrar toda clase de corruptelas y subterfugios con los que se maneja la administración pública en sus tres ámbitos de gobierno, es indispensable que se vigile la aplicación eficiente y transparente de los recursos públicos, así como el de promover la dignificación y moralización del servicio público, y antes que pensar en la desaparición de las Contralorías Internas, debe propugnarse por su fortalecimiento, sobre todo en la fase preventiva de irregularidades; empero, para concretar lo anterior, resulta imprescindible cambiar la estructura orgánica y funcional de los órganos de control, para consolidar un autentico ente preventivo y represor de las conductas ilícitas que dentro de la Administración Pública se llegasen a cometer.

Los comentarios antes vertidos, robustecen más la propuesta de Tesis, ya que al contar con autonomía orgánica y funcional, las Contralorías Internas tendrán un autentico sistema de evaluación, control y desarrollo administrativo e innovaciones en los instrumentos y mecanismos de vigilancia y apoyo al mejoramiento de la gestión pública.

No es suficiente tener ubicado el fenómeno de la corrupción en las diferentes instancias del Gobierno, falta aún enriquecer los medios legales e insistir en una cultura del comportamiento de los servidores públicos para acotarla en forma definitiva. En ese sentido, va mi esfuerzo; es decir, que con el presente trabajo busco crear las bases para fortalecer el andamiaje jurídico y crear la cultura de legalidad entre los mexicanos, que será siempre un reto formidable por alcanzar.

CAPITULO I.- NOCIONES DE AUTONOMÍA

1.1.- DEFINICIÓN

Resulta indispensable para la elaboración de cualquier trabajo de investigación, analizar cada una de las palabras que conforman la esencia del tema propuesto, para tener las bases del proyecto y una mejor perspectiva durante su desarrollo; iniciaré con la definición de la palabra autonomía, que constituye el punto de partida de nuestro tema, realizando un esbozo de esta figura en las culturas griega y romana, que fueron las que más florecieron en la antigüedad en materia política, social y económica. Asimismo, citaré la Constitución Política de España, país que se constituye por provincias, comunidades y municipios autónomos, resultando una de las naciones más avanzadas en materia de Autonomía. También me referiré a la autonomía en nuestra Legislación vigente.

GRECIA:

El sentido de la palabra autonomía ha variado con el transcurso del tiempo. En Grecia, la llamaban "autonomoi" que etimológicamente significa facultad de regirse por sí mismo o capacidad de actuación espontánea. Autonomía se deriva directamente de la lengua griega, que viene de *autos*: sí mismo y *nomos*; ley. *¹

"A partir del siglo VIII la vida rural y patriarcal de los helenos, sufrió grandes cambios. El fenómeno social y político más importante fue la formación

¹ Enciclopedia Jurídica -Ornoba.- Buenos Aires.- 1980 pág. 961

de las polis, ciudades-estado con autonomía política que desempeñaron un papel fundamental en la historia griega. En el siglo VII la polis había alcanzado ya su forma definitiva: una ciudad rodeada de tierras, con independencia política, autonomía económica, leyes y cultos propios". ².

Durante la civilización Helénica, los estados que componían la Península conservaron en todo momento su autonomía e independencia, pese al hecho de que algunas veces aparecían confederados con finalidades defensivas. Eran verdaderos estados autónomos, en el más amplio sentido de la palabra; ejemplo: Lesbos, Esparta, Atenas, entre otras.

En el pensamiento político griego, la autonomía era aquella facultad de autogobierno que poseía una comunidad como atributo indeclinable y en razón de una autosuficiencia. La vida griega giraba en torno a la autonomía; sin embargo, a partir del siglo VI se inicia una tendencia a la confederación de pequeños núcleos sociales. Atenas comienza, bajo el mando de Pericles, la política de ataque a las estructuras políticas autónomas, y son precisamente los intentos de inmiscuirse en la vida autónoma de las ciudades conquistadas lo que acarrió la caída de la hegemonía Espartana.

A este respecto, el escritor Werner Jaeger señala: "El abandono del estado autónomo de la polis era algo tan incompatible como la mentalidad política de los griegos como hasta hoy lo ha sido, prácticamente, con nuestra propia mentalidad política, la renuncia al principio de los estados nacionales para abrazar formas estatales más amplias". ³

² Moreno Paniagua, Antonio; et alii.- El hombre en la historia. Tomo I.- Editorial Patria.- México. 1994 pág. 98

³ Werner Jaeger.- Los Ideales de la Cultura Griega.- Editorial Fondo de Cultura Económica.- México 1945.- pág. 347

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la comunidad política griega, la autonomía se integraba de tres conceptos inseparables en su estructura: La Libertad, la Autosuficiencia y la capacidad de regirse por sí misma; requisitos sin los cuales dejaría de ser tal. *4

La Libertad implicaba doble juego: en lo exterior, que ningún extranjero se entrometiera en el gobierno de la ciudad; en lo interior, que ningún ciudadano lesionase la actuación de sus iguales dentro de las leyes estatuidas.

La Autosuficiencia era bastarse a sí mismo en las necesidades económicas e incluso militares, el ser centro de vida capaz de existir sin apoyos ajenos permanentes o esenciales.

La Autonomía supone el derecho de la ciudad a regirse por la mayoría de los hombres que la compusieran. La autonomía se apoyaba en la Autarquía (tendencia de un estado a organizarse de tal forma que no tenga que necesitar de otros países para realizar plenamente su vida económica); ninguna comunidad era capaz de dictarse leyes a sí misma sino era independiente en lo material. *5

ROMA:

Los romanos por su parte, le llamaban "autonomoi" a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. *6

⁴ Nueva Enciclopedia Jurídica.- Editorial Francisco Seix, S.A.- Barcelona España.- 1985 Tomo I.- pág. 131

⁵ Ibidem pág. 132

⁶ Idem pág. 132.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En lo que respecta a la civilización Romana, en sus primeras campañas de conquista en lugar de someter a las tribus vencidas celebraron tratados de alianza y amistad, respetando sus autonomías locales, reconociéndoles sus instituciones, leyes y gobierno propios a cambio de sus tributos. Posteriormente, el Senado Romano envió sus leyes a las ciudades autónomas, perdiendo éstas poco a poco tal carácter. Finalmente, la autonomía desapareció por completo, estando todo el Imperio sometido a la legislación uniforme y al gobierno de los Cesares.

"Todo territorio conquistado por Roma, posteriormente era reducido al estado de provincia y confiado a un pretor o a un pro magistrado (procónsul o propretor), provisto de imperium y omnipotente dentro de los límites de la Lex provinciae redactada por el Senado Romano".⁷

"Roma, la urbe, era el centro administrativo de todas las tierras romanas. El territorio Italiano y, más tarde, las tierras conquistadas fuera de Italia estaban formadas por ciudades con distintas categorías, que dependían de cómo se hubiera llevado a cabo su anexión.

Las ciudades podían ser:

Colonias romanas o latinas; fundadas y habitadas por ciudadanos romanos, que tenían legislación propia.

Municipios; con derecho al autogobierno, pero sin capacidad para establecer su propia política exterior.

⁷ Petit, Paul.- Historia de las antigüedades.- Editorial Labor Universitaria.- España. 1988. pág. 269.

Ciudades aliadas; ciudades libres que habían firmado un tratado comercial con Roma; eran autónomas en materia de política interior, pero tenían que proporcionar tropas a Roma y consultar sus decisiones en materia de política exterior"... *⁸

Abundando en éste tema, es consultable lo siguiente: "Roma para asegurar su dominio empleaba el siguiente método: los países sometidos no eran, por el momento, reducidos a la condición de provincias. Roma les dejaba su anterior forma de gobierno, pero establecía entre ellos todo un sistema de equilibrio. Su hábil diplomacia entretenía una perpetua rivalidad y agudas fricciones entre aquellos estados, sujetándolos así a su dependencia. De esta forma, su voz era preponderante en todas partes y dirigía toda la compleja política de los estados sometidos, conforme a sus propios objetivos y al servicio de sus intereses". *⁹

ESPAÑA:

Dentro del marco constitucional español, en el artículo 1º. se establece que España es un Estado Social, Democrático y de Derecho, que propugna como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del estado, cuya forma política es la Monarquía Parlamentaria. *¹⁰

⁸ El Hombre... op. cit. Pág. 145

⁹ Diakov, V. Historia de las antigüedades. versión al español de Guillermo Lledo Editorial Grijalbo. México 1975. pág. 121

¹⁰ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. La Autonomía Municipal en México.- Editorial Porua. págs. 43-44

Para el cumplimiento de sus fines, el estado español se estructura con base en entes territoriales de diversos niveles, a los cuales la Constitución Española les reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas; pero siempre velando por la indisoluble unidad de la Nación Española. (artículo 2º de la Constitución Española) Dichos entes son:

Las comunidades autónomas, las provincias y los municipios, que como entes territoriales poseen las siguientes características:

- ☐ Unidad delimitada y permanente.
- ☐ Ordenamiento jurídico con una esfera más o menos completa de dicho objetivo.
- ☐ Es un ente de contenido humano, manifestación natural-social.
- ☐ La autonomía de los entes individualiza a las colectividades políticas.
- ☐ Los entes deben guardar lealtad autonómica, ya que la Constitución es la expresión jurídica de las fuerzas políticas en un momento determinado.
- ☐ Se configuran a un marco Constitucional por el cual pueden ser creadas, suprimidas, establecer acuerdos de cooperación con otros entes, formar estatutos, delimitar sus competencias, un control por parte de la administración central y autosuficiencia financiera. *¹¹

Para cumplir con sus objetivos, los municipios que conforman la nación española han sido dotados de un núcleo esencial autonómico, el cual contiene elementos políticos, económicos y sociales. La construcción de la autonomía -

¹¹ ibidem pág. 44

de la que ahora se revisten los municipios y comunidades españolas, ha sido la consecuencia de un proceso histórico y político, pero los resultados de esa envergadura han traído resultados tangibles en beneficio de la sociedad española, principalmente en comunidades como Cataluña, el país Vasco, Galicia y Andalucía.

El diccionario de la Real Academia Española dice que: "Autonomía es la potestad que dentro del Estado pueden gozar los Municipios, Provincias, Regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios".¹²

MÉXICO.

En nuestro sistema político actual, se habla de autonomías locales, municipales e institucionales, con distintos alcances y matices, pero nunca con la significación de independencia, sino de descentralización político-administrativa. Por ello, debe entenderse en su acepción actual como la facultad que tiene una comunidad, organismo público o institución administrativa de gobernarse a sí misma, mediante sus leyes propias y por autoridades elegidas de su seno.

Quiero hacer la observación que los estudiosos del derecho le han otorgado sinonimia a la actual descentralización administrativa con la palabra autonomía; sin embargo, nuestra realidad histórica demuestra que no siempre se le ha dado a la autonomía su verdadera acepción jurídica.

¹² Diccionario de la Real Academia Española 19a. Edición. Madrid. 1970

De lo anterior, podemos señalar que la autonomía debe entenderse, en su acepción actual, como la facultad que tiene una comunidad humana o institución pública de gobernarse a sí misma, mediante sus leyes propias y por autoridades elegidas de su seno.

También podríamos definirla, dentro del sistema de descentralización política de algunos estados modernos, como la facultad de algunos territorios o instituciones públicas de tener su propio gobierno, dictar sus leyes y elegir sus autoridades, siempre bajo la tutela de un poder central, de acuerdo a los principios generales que rigen a las instituciones políticas del estado al cual pertenece.

Deducimos que independencia equivale al verdadero significado de la autonomía, y sólo puede ser aplicada a los entes del estado independientes que no están supeditados a las decisiones y al capricho de un poder supremo central.

1.2.- CARACTERÍSTICAS

La autonomía parte del marco constitucional y se configura por medio de un núcleo básico que se compone por elementos subjetivos, objetivos, financieros y de controles garantizados constitucionalmente. Sin autonomía financiera o económica no es posible la concepción de la autonomía política; es decir, la autonomía presenta dos caras, la política y la económica, dentro de la cual el elemento de la participación ciudadana es factor imprescindible. Sin embargo, dentro del Estado Social de Derecho, con base en la autonomía, se plantea la siguiente interrogante ¿De qué sirven las instituciones jurídicas de -

nueva creación, tales como las Contralorías Internas, si no son útiles para el logro de la justicia social, si no son efectivas para disminuir las desigualdades humanas existentes?. Entonces dejan de tener razón de ser, están desvirtuadas o su finalidad social requiere de una amplia reforma o reestructuración.

La autonomía, en nuestro sistema político vigente, ha sido el ropaje con el cual se ha investido a diversos órganos de la administración pública de naturaleza federal, estatal o municipal; empero, por su concepción eminentemente política ha tenido y tiene miles de máscaras y disfraces de acuerdo a las modalidades políticas hasta cierto punto inciertas.

Resulta evidente que un poder centralizado no sería capaz de resolver los conflictos sociales, ni actuales ni futuros; consecuentemente, las instituciones políticas y administrativas tuvieron que dividirse en organismos descentralizados y desconcentrados para que, en el ámbito de sus atribuciones, pudieran cumplir sus cometidos, siempre buscando el bien común, a los que se les otorgó la capacidad de organizarse por sí mismos, revistiéndolos de cierta autonomía, aunque no en toda la extensión de la palabra.

En México la autonomía política, en sentido estricto, surge como una característica del régimen federal. El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Al referirse a estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, la Constitución sanciona una específica autonomía regional: la del Estado miembro o federado, que goza de autonomía Constitucional. Y esta autonomía tiene como signo característico la facultad de las entidades integrantes de la Federación de darse y revisar su propia Constitución. La autonomía Constitucional se manifiesta, por tanto, en las Constituciones locales que aunque pueden legislar libremente en lo que toca al régimen interno de los estados miembros, no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal, como lo establece el artículo 41 de la Constitución Federal del país. Se trata de una autonomía limitada. *13

Dentro del marco constitucional, se hallan establecidas las bases para la existencia del municipio libre (art. 115) y la creación de los órganos de gobierno centralizados, paraestatales y municipales, estando comprendidos dentro de esta última acepción los órganos desconcentrados, descentralizados y las empresas de participación estatal. (Reformas a la Constitución Federal del 21 de abril de 1981. (art. 90) Desde el punto de vista jurídico, el municipio libre y los órganos descentralizados en la administración pública conforman las bases donde se establece la autonomía administrativa frente a los gobiernos locales y los organismos centralizados, respectivamente. (en el ámbito federal, estatal y municipal)

Abundando respecto de las autonomías de las instituciones descentralizadas, éstas no tienen reconocida, a través de una ley respectiva, como propia su autonomía, ya que cómo se mencionó con anterioridad, se le -

¹³ Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México 1995.- pág. 281

ha otorgado sinonimia a la descentralización administrativa con la autonomía de instituciones.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, establece cuales son los organismos que pertenecen a la administración pública centralizada y descentralizada; respecto de esta última, en su artículo 45, señala que son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

"En la doctrina del Derecho Administrativo, la autonomía administrativa se utiliza para definir la posición de los municipios frente a los gobiernos de los estados, o para la que guardan frente a los órganos de la administración pública centralizada por servicio. Aunque la autonomía de los municipios siempre se ha visto y propuesto como absoluta, y en cambio la de los organismos descentralizados como una autonomía que no rompe sus lazos en forma total con la administración centralizada".¹⁴

En ese sentido, no se puede decir que actualmente la autonomía administrativa significa independencia de acción entre los órganos de la administración pública tripartita, toda vez que no gozan de ella los órganos que están subordinados a las decisiones de otros.

¹⁴ *Ibidem.* pág. 275.

De lo anterior, se advierte que la política legislativa ha sido la de suprimir o disminuir la autonomía plena de los órganos de la administración pública; por ello, el presente trabajo busca que la autonomía no sea letra muerta en nuestro sistema político, jurídico y administrativo; sino que se analicen con detenimiento las ventajas que esto implicaría, y así los órganos encargados principalmente de la vigilancia, fiscalización y control de las actividades de los diferentes órganos de la administración pública tripartita, alcancen sus objetivos y metas institucionales.

"El concepto de autonomía está emparentado con el de soberanía, pero no se confunde con él. La autonomía puede darse por grados y a diferentes niveles: en el municipio, en la región, en el estado miembro o entidad federativa, en el estado considerado en general. La soberanía, en cambio, es la potestad suprema dentro del estado, de decidir en última instancia de todo lo que corresponde al bien público, con el monopolio de la coacción física. Implica, pues, más superioridad con respecto a otros poderes internos subordinados. En sentido propio, la soberanía corresponde solamente al Estado en su totalidad, ninguna porción del estado o entidad descentralizada puede llamarse "soberana", sino es un sentido traslaticio o analógico". *¹⁵

A éste respecto, aclaro que el artículo 39 de la Constitución Política Federal señala que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que la ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los Estados en cuanto corresponde a sus regímenes interiores. Por ello dice la cita textual que la soberanía corresponde-

¹⁵ Ibidem. pág. 280.

solamente al Estado en su calidad de Soberano y como órgano supremo e independiente de autoridad que dentro de la esfera de su competencia, no tiene superior.

En la actualidad la autonomía política se concibe de diversas maneras: o como la independencia total de un estado (autonomía en sentido lato), o como la descentralización del poder político en los municipios, regiones o entidades federativas. (autonomía en estrictu sensu) En este último caso, la autonomía regional queda subordinada a la soberanía total del estado. Esta soberanía con las limitaciones que impone a lo autónomo, constituye el elemento heterónimo de las decisiones regionales. *¹⁶

De lo anterior, quiero señalar que la calidad atribuida a la soberanía va a imperar y, consiguientemente, tendrá fuerza para obligar a pesar de que los territorios o instituciones públicas manifiesten su oposición a las determinaciones que reciban del Poder Supremo.

1.3.- DIFERENCIA ENTRE ÓRGANOS CENTRALIZADOS Y DESCENTRALIZADOS.

El pueblo Mexicano se ha constituido en una República Federal, Democrática y representativa, resultado de la celebración de un pacto entre los entes que formaron la Unión o Federación. La tarea de dichos entes es precisamente la función del estado, que podemos definir como el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines y el bien común.

¹⁶ Idem. pág. 280

El sistema al que me refiero es la administración pública, la cual es ejercida a través de los diferentes organismos de la administración pública perteneciente a nuestro sistema de gobierno tripartita; resultando conveniente en primer término establecer qué es la administración pública para después esbozar su organización.

EL Licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala que "por ciencia de la administración debemos identificar el estudio sistematizado de esa actividad y de los órganos que la realizan, ideas que comprenden tres aspectos fundamentales que se trata del órgano que la realiza, la actividad en que se concreta y la disciplina que debe seguirse".¹⁷

Por su parte, el maestro Andrés Serra Rojas, argumenta que "el concepto de administración en su acepción general, se refiere a cualquier actividad privada o pública. La administración es un proceso necesario para determinar o alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a la acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y actitudes humanas...

La doctrina administrativa distingue dos conceptos fundamentales de la administración. El primer concepto se reduce a la función de administrar; el segundo hace referencia a los diversos órganos a los que se encomienda la función de administrar".¹⁸

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo.- Editorial Limusa. México. 1986. pág. 44

¹⁸ Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa. México 1995 Tomo I.- pág. 70.

En mi opinión, señalaré que la administración pública es aquella actividad que realiza el estado a través de un conjunto de instituciones y organismos que integran los sectores centralizado, descentralizado y desconcentrado, cuya finalidad primordial es atender las necesidades de la sociedad en general.

Por lo que para realizar la actividad del estado, resulta indispensable la creación de formas de organización política y administrativa. Respecto de la primera, podemos decir que es la libre expresión de la voluntad de una determinada sociedad, con un territorio establecido, que ha decidido unificar sus propósitos para atender en forma colectiva sus necesidades económicas, sociales, culturales. Para lograr sus cometidos deben establecer un sistema normativo que regule el ámbito de su acción territorial, de su propio sistema de gobierno y la manera de encausar las relaciones de sus autoridades con la colectividad. En cuanto a la segunda expresión, la forma de organización administrativa consiste en una ordenación congruente y sistemática de todas las dependencias y organismos que integran el aparato público, compuesto del Poder Ejecutivo y los sectores Legislativos y Judiciales para planear, coordinar, ejecutar y, desde mi punto de vista lo más trascendental, controlar y vigilar las diversas actividades propias de la administración pública del estado.

"No puede concebirse la función administrativa sin una organización que la actualice. Si bien la parte relativa a la organización no es una cuestión específica del derecho administrativo, es en él en donde su planteamiento alcanza su desarrollo más complejo. El estado contemporáneo asume un número creciente de tareas antiguamente reservadas a los particulares. A la decisión política que funda tal incorporación, síguese su reconocimiento -

jurídico y luego, invariablemente, la adecuación del aparato administrativo para llevar a cabo en esta esfera los nuevos propósitos de la actividad estatal". *¹⁹

En nuestro sistema político, la organización administrativa es la forma como se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones jerárquicas y subordinación para lograr sus metas institucionales.

Tenemos como formas de organización administrativa en nuestro país las siguientes: la centralización, descentralización, desconcentración, las empresas mixtas, las de participación estatal mayoritaria o minoritaria, los fideicomisos y las sociedades nacionales de crédito.

Por ahora, analizaremos a grosso modo los sistemas centralizados y descentralizados, como base de nuestro numeral, para tener un mejor panorama de lo que se pretende con la realización de este trabajo.

Corresponde en primer término hablar de la centralización administrativa, posteriormente trataremos la descentralización administrativa y finalmente sus diferencias.

CENTRALIZACIÓN.

La centralización es la forma de organización administrativa adoptada legalmente por el Poder Ejecutivo, en términos de lo dispuesto por la Ley -

¹⁹ Chuayffet Chemor, Emilio. "Derecho Administrativo". Introducción al Derecho Mexicano.- UNAM. México. 1983. Tomo I.- pág. 282.

Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que predomina evidentemente la subordinación a través de una liga jerárquica de todas las dependencias o instituciones administrativas que la integran, en cuanto a las determinaciones que dicte la persona que ocupa el poder central de este sistema, cuyo objetivo es el de atender las necesidades de la comunidad.

En la centralización existen un conjunto de organismos debidamente encadenados bajo la dirección y decisión del titular del ejecutivo - pudiendo éste ser federal, estatal o municipal - que se encarga de dictar las acciones de más relevancia de su autoridad, destinadas a todo el nivel de gobierno que representa, y que en consecuencia todos sus subordinados tienen el deber de guardarle sumisión, obediencia y respeto para que puedan cumplir cabalmente las funciones expresamente encomendadas por la ley, a través de los distintos reglamentos internos y legislaciones orgánicas vigentes.

Miguel Acosta Romero conceptúa a la centralización como: "una forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución de las actividades administrativas".²⁰

Andrés Serra Rojas, define a la centralización administrativa como: "el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista de -

²⁰ Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa. México 1979. pág. 66.

nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".²¹

Por su parte, Rafael I. Martínez Morales, precisa que: "la centralización administrativa es una forma de la organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública".²²

Quiero apuntar que la estructura Federal Mexicana es de carácter simple y llanamente centralizada. La centralización administrativa limita y se inmiscuye indiscriminadamente en las competencias de los entes federales, estatales y municipales, imponiendo medios de control y determinaciones que limitan la libre actuación de las entidades que conforman la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno.

Como se puede apreciar, el sistema de competencia se encuentra totalmente controlado por el Ejecutivo; los cambios que durante el transcurso de los años se han venido dando en la organización y aplicación de la centralización administrativa, tanto federal, estatal y municipal, obedecen a intereses personales del ejecutivo en funciones y a la conveniencia de los grupos que ejercen en ese momento el poder.

En nuestro país, el sistema burocrático ha crecido de manera desmesurada, por lo que se hacen nombramientos de funcionarios públicos sin-

²¹ Serra Rojas, Andrés.- op. cit. pág. 475

²² Martínez Morales, Rafael I.- Derecho Administrativo.- Volumen III. Editorial Harla. México 1998. pág. 21.

la menor limitante, como se dice en el argot político "al dedazo", y se crean dependencias públicas sin la menor eficacia social, como por ejemplo las Contralorías Internas, las Comisiones de Derechos Humanos, la Procuraduría del Consumidor, entre otras, todo ello fruto del capricho e "intereses políticos" de los gobernantes, más que a una demanda de la sociedad.

Como consecuencia de lo anterior, en lugar de mejorar la marcha de la administración pública en los ámbitos de planeación, organización, dirección y control, ha obstaculizado su eficacia al introducir trámites burocráticos, procedimientos enredados y torpezas administrativas, por la simple y sencilla razón de otorgar cargos públicos innecesarios y sin que el personal, sobre todo direccional, cumpla con los perfiles y requisitos indispensables para ocupar esos cargos. Toda esta maquinaria burocrática conlleva a una indiscutible lesión de la economía pública, la cual es costeadada con los impuestos de la ciudadanía; resultando inverosímil observar las enormes percepciones que reciben los servidores públicos a cambio de una función poco o nada productiva.

La centralización administrativa produce, sin lugar a dudas, desventajas para la realización de los cometidos del estado, toda vez que si una determinada Dependencia que conforma la Administración Pública Centralizada toma determinaciones en el ámbito de las facultades establecidas expresamente por la ley, éstas se deben de respetar y no aceptar interferencias de ningún tipo, ya que su actuación se encuentra regulada por un marco de derecho que norma su actuar, teniendo los Órganos de la Administración Pública Centralizada pleno conocimiento de causa de las consecuencias -

jurídicas que la transgresión de esas normas implicaría. Empero, la práctica demuestra lo contrario ya que la última decisión la tiene el Poder Central, acarreado con ello toda clase de injusticias y malas determinaciones; en consecuencia, los ciudadanos se han convertido en seres apáticos y desconfiados frente a la actuación de las autoridades, por el resultado de sus demandas insatisfechas y promesas incumplidas.

Dentro de los organismos que conforman la administración pública centralizada se encuentra precisamente la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual hablaré en el capítulo tercero de este trabajo, buscando revestir de autonomía a esa Institución.

Como último comentario, acerca de la centralización administrativa, diré que ésta se encuentra regulada dentro del marco constitucional a partir del 21 de abril de 1981, fecha en que se publicó la reforma del artículo 90 Constitucional y en el que se señala claramente que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, comprendiendo dentro de esta última acepción los entes desconcentrados, descentralizados y las empresas de participación estatal. También tiene su base jurídica en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º., respecto de la organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la administración pública centralizada.

LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN CENTRALIZADA ESTATAL Y MUNICIPAL.

Las formas de organización administrativa concurren también en el ámbito estatal y municipal, variando de una entidad a otra o de un municipio a otro debido a las condiciones que imperan en cada una de las entidades o municipios, esencialmente las sociales, económicas, culturales, administrativas y políticas.

Sin embargo, quiero dejar claro que las formas de organización administrativa establecidas para la Administración Pública Federal, han servido de inspiración y modelo para sustentar las bases de las formas administrativas en el ámbito estatal y municipal, fundando su creación y fines en los principios doctrinales y jurídicos establecidos en nuestra Legislación.

Hablando concretamente del Estado de México, su Constitución Política retoma las bases doctrinales de las formas de organización de la Administración Pública Federal, teniendo que ocurrir a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, que en su artículo 1º. establece "la presente Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública central y paraestatal del Estado".

Lo anterior, deja claro que en el Estado de México existen también los sectores centralizados y paraestatales, pudiendo señalar que la centralización en el Estado de México es la forma de organización administrativa en virtud de la cual los diversos organismos o instituciones que la conforman, se encuentran unidos a través de una liga jerárquica que comienza con el -

Gobernador del Estado y de él se desprenden diversas ramificaciones, cuyo fin es la actividad pública en busca del bien común, a través del ejercicio del poder.

Dentro de esta red de servicios públicos se encuentra la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, formando parte de la Administración Pública Centralizada Estatal, tal y como lo establece el artículo 19 fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, cuyas facultades son las de vigilar, fiscalizar y controlar los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la Administración Pública Estatal, y su sector auxiliar que comprenden los Organismos Descentralizados y las empresas de participación Estatal, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos (artículo 38 bis); hago referencia a la Secretaría de la Contraloría en virtud de que es el tema de mi trabajo.

En lo que respecta a la actividad municipal, y retomando aseveraciones similares a las de la entidad federativa, expondré información en lo que se refiere al municipio de Naucalpan de Juárez, donde el Presidente Municipal es el titular de la Administración Pública Municipal; quien es auxiliado de manera jerarquizada por las diferentes dependencias que conforman dicha administración, y dentro de la organización administrativa centralizada de ese municipio están la Secretaría del H. Ayuntamiento, Tesorería y Finanzas, Direcciones Generales y Unidades de Coordinación y Apoyo. Lo anterior se encuentra establecido en los artículos 1 y 8 del Reglamento de la Administración Pública Centralizada del Municipio de Naucalpan de Juárez, -

Estado de México, publicado en la Gaceta Municipal número 17 de fecha 25 de febrero del 2000.

En forma específica, y en referencia al tema de mi trabajo, el artículo 14 del mencionado Reglamento en su fracción II, establece que la Dirección General de Contraloría Interna forma parte de la Administración Centralizada del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México.

DESCENTRALIZACIÓN.

Dentro de la administración pública, hablaré del sector que corresponde a la Descentralización Administrativa. En este rubro, también me referiré a la descentralización, en el ámbito federal, estatal y municipal, como fenómeno administrativo generalizado.

La descentralización como forma de organización es lo opuesto a la centralización administrativa, de la cual hablé con anterioridad. Así tenemos que la descentralización se reviste de dos características esenciales: política o administrativa, líneas que son tomadas de la doctrina política.

De lo anterior podemos citar lo siguiente:

“La Descentralización es la Actividad Legislativa dirigida a desprender del Estado Centralizado determinadas funciones para entregarlas a Órganos Autónomos. La descentralización puede ser política o administrativa. La política, hace referencia a la estructura del estado, en cuanto afecta a la organización de sus poderes o a la

integración de su soberanía; la administrativa, hace referencia a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos. La descentralización representa, en todo caso, una rectificación llevada a efecto en un régimen de centralización". *23

Roberto Ortega Lomelín señala que "La noción de descentralización es compleja, se utiliza de manera por demás prolija y suele estar cargada de contenidos ideológicos regularmente controvertidos. Su aplicación indiscriminada al referirse a un conjunto de fenómenos de diversa naturaleza y su análisis fragmentado al acotarse a un sólo ámbito de conocimiento, inducen a confusiones y equívocos. El concepto descentralización evoca por igual una comunidad local, la idea de autonomía, la participación, la proliferación de órganos con poder propio, lo opuesto a concentración, la transferencia de funciones, la reubicación geográfica de actividades y recursos, las características de una organización o el acercamiento entre gobernantes y gobernados". *24

Rafael I. Martínez Morales define a la descentralización administrativa y política de la siguiente manera: "La descentralización como forma de organización administrativa, surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico, propio de los entes centralizados. La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que -

²³ De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael.- Diccionario de Derecho.- Editorial Porrúa. México. 1992. pág. 244

²⁴ Ortega Lomelín Roberto.- El Nuevo Federalismo. La Descentralización.- Editorial Porrúa. México. 1988. pág. 1

pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas".

El término descentralización se puede utilizar en una connotación política, ya que en el estado moderno el poder se estructura en distintos niveles: nacional, provincial y municipal; en nuestro derecho corresponde a la federación, estados y municipios.

"La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas". *25

Resulta de especial interés para mí citar la siguiente definición, toda vez que considero representa los elementos esenciales del término descentralización, como persona jurídica sujeta a derechos y obligaciones: "se trata de entes jurídicos diferentes que por necesidades técnicas, administrativas, financieras o jurídicas, son creados para la realización de actividades especiales, que no es conveniente realizar mediante la organización centralizada, cuya estructura impide la celeridad o especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargarlas a un ente diferente".

*26

²⁵ Martínez Morales Rafael I.- op. cit. págs. 66 y 70

²⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- Compendio de Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa.- México 1997.- pág. 93

El fundamento constitucional y legal de la descentralización en el ámbito federal, se encuentra establecido en los artículos 90 de la Constitución Federal, 1º y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Nuestra Carta Magna en su artículo 90 estipula la base Constitucional que da vida a esta figura jurídica, que a la letra dice: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal"... A su vez la paraestatal se divide en organismos descentralizados, instituciones nacionales de crédito, las empresas de participación estatal, entre otros. El fundamento de la existencia de dicha figura no le crea un problema de constitucionalidad, ya que si es una Ley del Congreso o un acto presidencial la que le da existencia, tiene eficacia y validez jurídica plena al estar reunidos los requisitos que disponen los artículos 73 fracción XXX y 89 fracción I de nuestra Ley Suprema.

En el contenido de los artículos 1º y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentran las bases reglamentarias de la Administración Pública Descentralizada Federal; sin embargo, es la Ley Federal de Entidades Paraestatales la que establece las bases precisas sobre la existencia, funcionamiento y control de las entidades paraestatales. Al efecto, dicha ley señala que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia de ese ordenamiento, en virtud de que a estas Instituciones se les ha otorgado autonomía organizacional y funcional, por lo que se regirán por sus leyes específicas, tal y como lo establece el artículo 3 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Por su parte, en el Capítulo II, secciones A y B, artículos 14 al 27 de la ley en comento, circunscribe la constitución, organización y funcionamiento de los Órganos Descentralizados. El artículo 14 define que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y cuyo objeto será:

- I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II.- La prestación de un servicio público o social.
- III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Para la creación de un organismo descentralizado, a través de una ley o decreto, deberá tener entre sus elementos esenciales, de acuerdo al artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, lo siguiente:

- ◆ Denominación
- ◆ Domicilio legal
- ◆ Objeto del organismo
- ◆ Aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio
- ◆ La manera de integrar el órgano de gobierno y la designación jerarquizada de sus miembros integrantes
- ◆ Facultades y obligaciones del órgano de gobierno
- ◆ Facultades y obligaciones del Director General

- ◆ Órganos de vigilancia y control
- ◆ Régimen laboral

A pesar que dentro de la Legislación vigente de nuestro país se definen claramente las bases de organización, funcionamiento y control de los órganos descentralizados, la creación de dichos entes no ha sido del todo productiva, ya que muchos de ellos no han cumplido fielmente su objeto social; lo anterior, como consecuencia de la mala administración que impera en el sistema de organización de esos entes, ocasionando con ello toda clase de corruptelas de los servidores públicos pertenecientes a esos organismos. Toda clase de anomalías se cometen sin que los órganos encargados del control y vigilancia de los rubros financiero y operativo, hagan lo indispensable para detener esta ola de irregularidades y, lo peor, que aún teniendo conocimiento de estos actos falaces y degradantes hacen caso omiso de cumplir con sus obligaciones, perjudicando gravemente el objeto y fines de las mismas.

FORMAS DE ORGANIZACIÓN DESCENTRALIZADA ESTATAL Y MUNICIPAL.

Toda esta serie de diversidades se extienden también a los organismos descentralizados estatales y municipales, de los cuales hablaré brevemente.

En lo que respecta al Estado de México, como se comentó en el subíndice correspondiente a la centralización, la clasificación de los órganos descentralizados estatales, retoman las bases doctrinales de la descentralización federal, en cuanto a la descentralización por servicio.

Los organismos descentralizados en el Estado de México encuentran sus bases legales en diferentes ordenamientos jurídicos. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dispone en su artículo 61 que:

"son facultades y obligaciones de la Legislatura: I.- Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la Administración del Gobierno... III.- Expedir su Ley Orgánica y todas las normas necesarias para el debido funcionamiento de sus órganos y dependencias... XLI.- Crear organismos descentralizados".

En lo que respecta al artículo 77 del referido ordenamiento legal, establece que "son facultades y obligaciones del gobernador del estado...

XXVIII.- Conducir y administrar los ramos de la administración pública del gobierno del estado, dictando y poniendo en ejecución las políticas correspondientes mediante las acciones públicas y los procedimientos necesarios para ese fin".

El sistema normativo destinado a regular la organización y funcionamiento de los órganos descentralizados del Estado de México, también se encuentra contemplado en los artículos 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, de donde se desprende que dichos organismos son considerados como órganos auxiliares del Poder Ejecutivo y forman parte de la Administración Pública del Gobierno del Estado de México. Esos entes descentralizados también reúnen los requisitos o -

elementos destinados para su creación, siendo sus propios reglamentos internos los que definen la competencia y objetivos sociales para el mejor cumplimiento de sus atribuciones.

El primer antecedente del sistema descentralizado en la Administración Pública del Estado de México, es la creación del Instituto Científico y Literario del Estado de México; mediante Decreto número 24 del 31 de diciembre de 1943, emitido por la XXXVI Legislatura Local, siendo una Institución pública descentralizada, destinada a impartir la enseñanza y cultura superior, dotado de personalidad jurídica y plena autonomía en sus aspectos económico, técnico y administrativo. Dicho Instituto posteriormente se convirtió en lo que hoy conocemos como la Universidad Autónoma del Estado de México al expedirse su Ley respectiva, aprobada por Decreto número 70 de la XXXIX Legislatura del Estado de México del día 16 de marzo de 1956, publicada en la Gaceta del Gobierno del 17 de marzo de 1956.

Dentro de la multiplicidad de órganos descentralizados en el Estado de México, podemos citar, por su naturaleza y fines sociales, los siguientes: Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS), la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM), el Instituto de Salud del Estado de México. (INSEM)

En el ámbito Municipal, también se distribuyen las formas de organización administrativa descentralizada, los órganos que corresponden a esa descentralización son encabezados por el Poder Ejecutivo Municipal y -

tratan de ser congruentes con las doctrinas del derecho administrativo. Particularmente el H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, en estricto apego a su autonomía municipal, sin olvidar las facultades que le confiere tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y sus respectivas Leyes y Reglamentos Orgánicos, se encuentra constituido como un cuerpo colegiado de gobierno y administración, el cual para el debido ejercicio de sus atribuciones y competencia se auxilia de órganos y autoridades con facultades específicas. Los órganos de la Administración Pública Descentralizada del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez se integran con entes administrativos que son constituidos para procurar la satisfacción de las necesidades de la población; dichos organismos gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de sus objetivos y metas señalados en los programas, sujetándose además a los sistemas de control y evaluación de la administración municipal. Su objetivo estará determinado en su instrumento de creación, y los órganos encargados del control y evaluación de las diferentes instituciones descentralizadas serán los responsables de la supervisión y vigilancia de las operaciones de esas dependencias.

Encontramos dentro de la administración pública descentralizada del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, dos organismos que revisten especial importancia por sus cometidos, éstos son el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (O.A.P.A.S.) y el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F.), cuyas atribuciones se encuentran contempladas en la Legislación Estatal respectiva. (art. 57 del Reglamento Orgánico del H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, México)

DIFERENCIAS ENTRE ÓRGANOS CENTRALIZADOS Y DESCENTRALIZADOS.

Después de haber analizado brevemente tanto los órganos centralizados como descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, explicaré sus principales diferencias, atendiendo a la doctrina del Derecho Administrativo.

- ☐ Los órganos centralizados quedan forzosamente supeditados o subordinados a las decisiones del Poder Ejecutivo, sea Federal, Estatal o Municipal.
- ☐ Los órganos descentralizados no dependen prácticamente del poder central, ya que el Poder Ejecutivo no interviene directamente en las decisiones y actividades que realizan dichos órganos.
- ☐ Las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y la Consejería Jurídica forman parte de la Administración Pública centralizada.
- ☐ Las Instituciones Descentralizadas se encuentran integradas al sector Paraestatal.
- ☐ Los Secretarios de Estado para otorgar validez a los Actos, Reglamentos o Decretos del titular del Ejecutivo Federal, emiten el llamado Refrendo Constitucional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- En el caso de los organismos descentralizados, los Directores no tienen la facultad para emitir refrendo.
- La esfera de actuación de un Órgano Centralizado es más genérica.
- El ámbito de competencia y actuación de los entes descentralizados es más específico, ya que abarcan una sola materia.
- Los entes jurídicos centralizados para cumplir con sus actividades requieren forzosamente recurrir a las contribuciones que deben pagar los ciudadanos.
- Por su parte, los órganos descentralizados requieren también del presupuesto para realizar sus fines; sin embargo, existen algunos que pueden subsistir sin esa necesidad ya que son autofinanciables, como es el caso de Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, la Comisión Federal de Electricidad, entre otros.
- Los entes que conforman la Administración Pública Centralizada no tienen autonomía funcional ni técnica.
- Los descentralizados sí tienen autonomía funcional y técnica.

Concluyendo con este numeral, definiré a la Descentralización Administrativa como: aquellos entes públicos con personalidad jurídica que gozan de autonomía funcional y técnica, creados mediante una Ley o Decreto que les da vida jurídica para la realización de sus fines sociales, de características específicas, cuyo objeto primordial es la agilización y mejor atención de las funciones que les son expresamente encomendadas, en beneficio de la sociedad en general.

1.4.- ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Cumplimentando el estudio de la Descentralización Administrativa y Política, realizaré un breve recorrido por los organismos o instituciones que conforman el sistema de la organización pública; quiero dejar en claro que los organismos que se revisten de autonomía organizativa y funcional son muy diversos y en cantidad elevada, variando en sus características según el autor o país que los analice y regule.

Como el tema en particular de mi trabajo trata sobre las Contralorías Internas, atendiendo a las facultades que le son expresamente encomendadas por la ley, requiero de analizar los organismos o instituciones que conforman el sistema de gobierno tripartita, cuyas atribuciones y objetivos son semejantes o similares a las de los Órganos de Control Interno, dada la naturaleza y fines de esta propuesta.

Así como las entidades federativas y los municipios toman como base las formas de organización administrativa y política de la administración pública -

federal para sustentar su creación y fines; en lo particular también utilizaré estos modelos institucionales para definir las bases del proyecto que presento, aclarando que en el capítulo correspondiente haré algunas observaciones y propuestas para delimitar mejor mi inquietud.

El primer modelo del que hablaré es el que conforma una institución pública que reviste gran importancia en el desarrollo democrático de nuestro país. Ese ente es el Instituto Federal Electoral, cuyas facultades explícitas las delimita el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 15 de agosto de 1990.

La base constitucional que norma la creación de esa dependencia, se encuentra constituida en el Título Segundo, capítulo primero de nuestra Carta Magna, específicamente en su artículo 41 fracción III, el cual señala que:

"la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con

órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección será el Consejo General que se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional.

Abundando en el tema, el artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su numeral primero dice que "el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios".

Al respecto el Dr. Eduardo Andrade Sánchez, en su comentario al referido artículo 70 dice: "la autonomía implica una capacidad de reglamentar el contenido de la Legislación Electoral. En realidad, el carácter autónomo de ciertos organismos, como es el caso de las instituciones de educación superior autónomas por ley o el Instituto Federal Electoral, se caracteriza, precisamente, por constituir un desplazamiento de la facultad reglamentaria, normalmente atribuida al Ejecutivo, para ser otorgada al organismo autónomo del que se trate, a fin de que éste expida normas reglamentarias de la ley sin intervención del Ejecutivo".²⁷

De lo anterior deducimos, que el Instituto Federal Electoral es un órgano público revestido de autonomía, cuyos fines están encomendados a garantizar

²⁷ Andrade Sánchez, Eduardo.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Editorial Harla. México.- pág. 330

los procesos electorales con autenticidad y efectividad de los sufragios, debiéndose regir por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad en el cumplimiento de sus actividades; en donde el Poder Ejecutivo no tiene relevancia ni en su integración ni en su funcionamiento, como ocurrió en el reciente pasado, y sólo el Poder Legislativo a través de los partidos políticos interviene en su integración, pero no en la conducción efectiva de ese Órgano Electoral.

Resulta trascendental lo mencionado con antelación, toda vez que los fines encomendados al Instituto Federal Electoral son similares a los destinados a las Contralorías Internas, en cuanto a que ambas Instituciones tienen como fin específico garantizar la autenticidad y efectividad de las atribuciones que les son delegadas. También los principios sobre los que ha de regirse dicho Instituto en el desempeño de sus objetivos, que se encuentran enmarcados en los Códigos de Conducta de los Servidores Públicos del Territorio Nacional, correspondiendo a los Órganos de Control Interno su vigilancia y cumplimiento.

En un comentario muy acertado del maestro Jaime Cárdenas Gracia, respecto al Instituto Federal Electoral, señala: "El órgano está dotado de autonomía y es independiente en sus decisiones de los otros poderes; no tiene una naturaleza jurídica clara en el derecho positivo mexicano. No es un organismo descentralizado, pues no está en la órbita de la administración pública ni en la del Poder Ejecutivo, pero tampoco corresponde ubicarlo en cualquiera de los otros poderes tradicionales. El autor de este comentario prefiere considerarlo un órgano constitucional autónomo y remitirse a la doctrina

jurídica europea para encontrar las características de estos órganos que constituyen en el derecho constitucional comparado poderes diferentes de los tradicionales, son órganos cúspide en la toma de las decisiones que les competen, y sus elementos distintivos son: la independencia, la apoliticidad, las inmunidades para sus miembros, la transparencia, la intangibilidad, las responsabilidades, y un estatuto específico para sus titulares". *²⁸

La existencia de este organismo, deja en claro la posibilidad de crear otros órganos de la misma naturaleza con fines diversos, encaminados al desarrollo democrático de la Nación y, lo más importante, la existencia de un organismo como las Contralorías Internas que dotadas de autonomía puedan alcanzar los fines que le son encomendados para salvaguardar los intereses del pueblo.

El Lic. Elisur Arteaga Nava, señala que "El Instituto Federal Electoral es un órgano público colegiado dotado de personalidad y patrimonio propios, responsable de la organización de las elecciones federales, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. Es un ente profesional autónomo; a sus órganos superiores de dirección, a los que se denominan consejeros los designan el poder Legislativo Federal; cuenta además, con representantes nombrados por los partidos políticos.

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- Comentario de Cárdenas Gracia Jaime, sobre el artículo 41 Constitucional.- Editorial Porrúa Tomo I.- México 1998.- pág. 501

Ese órgano levanta el padrón electoral, prepara las elecciones, hace los cómputos de los votos, emite constancias de mayoría, brinda capacitación electoral y educación cívica, sus sesiones deben ser públicas. *²⁹

Cómo último comentario del Instituto Federal Electoral, quiero dejar plasmado que para el debido cumplimiento de sus objetivos, era inminente que dicho Instituto ejerciera sus funciones en todo el territorio nacional a través de una Delegación en cada entidad federativa, y también con oficinas municipales en los lugares en que la Junta General Ejecutiva así lo determinara. (art. 71 COFIPE)

Es el resultado de las facultades concurrentes que se desprenden del Sistema Federal y llegan a los Estados y Municipios, para el mejor cumplimiento de sus cometidos; resaltando que a esos organismos públicos, se les ha otorgado el carácter de Autónomos, empero, en mérito de los comentarios referidos en los numerales que anteceden; considero que dicha autonomía no se da en el más amplio sentido de la palabra, toda vez que esa autonomía consiste en que la organización, funcionamiento y control de esas dependencias se regirán únicamente por las disposiciones constitucionales relativas, y las contenidas en ese Código de carácter sustantivas y adjetivas. Más aún, su funcionamiento, fines y actividad financiera se sustenta en las partidas que anualmente se les señalan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. (art. 70 numeral 2, COFIPE)

²⁹ Arteaga Nava, Elisur.- Derecho Constitucional.- Diccionarios Jurídicos Temáticos Volumen 2.- Editorial Harla. México. 1998.- pág. 51

El segundo modelo que analizaremos es el que corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Encontramos su marco jurídico Constitucional en la adición que se realizó al artículo 102 de la Ley Suprema y al efecto se adicionó un apartado B, según Decreto de fecha 27 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 del mismo mes y año; el cual establece que "el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano... Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas".

El marco normativo de dicha Comisión se da a través de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, y su correspondiente Reglamento Interno publicado en el D.O.F. el día 12 de noviembre de 1992. En ambos ordenamientos jurídicos, se establecen las bases del funcionamiento, fines y competencia de esa Comisión.

El Gobierno de la República por conducto de los poderes Legislativo y Ejecutivo, elevaron a rango constitucional la protección y defensa de los derechos fundamentales de los mexicanos y los encomendaron a organismos especializados. El objeto, acercar la realidad jurídica a la realidad social que actualmente vivimos; tanto a escala federal como en el ámbito de competencia de las entidades federativas y los municipios.

El artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dice que: "La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano".

Ésta, para los casos de competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente para preservar su autonomía y autoridad moral, podrá declinarla por conducto de su Presidente y previa consulta con el Consejo. Por otra parte, formula recomendaciones que tendrán la calidad de públicas y autónomas, no serán de carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los que se dirija. (arts. 35 y 46 Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos)

Queda demostrada la autonomía funcional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el sentido de que ésta no recibirá instrucciones o indicaciones de alguna autoridad o servidor público. (art. 5 Reglamento Interno de la C.N.D.H.)

Dentro de la esfera de su competencia, las entidades federativas y los municipios también cuentan con organismos dedicados a la protección de los Derechos Humanos, hablando concretamente del Estado de México y del Municipio de Naucalpan de Juárez; para el primero se creó un organismo de la materia, con la adición del artículo 125 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, según Decreto número 77 emitido por la Legislatura del Estado el 9 de abril de 1992, y publicado en la Gaceta del

Gobierno el 21 del mismo mes y año. Aclaro que por Decreto número 72 publicado en la Gaceta del Gobierno del 27 de febrero de 1995, se reformó de manera integral la Constitución Política del Estado de México, y corresponde ahora al artículo 16 la base Constitucional de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, a la cual también se le otorga la calidad de organismo autónomo para la protección de los Derechos Humanos.

En lo que respecta al Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, este cuenta con una Coordinación Municipal en materia de Derechos Humanos; misma que, a raíz de que se adicionaron los artículos 147 A al 147 E de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se creo por Decreto número 65 de la LII Legislatura local, encontrando también su fundamento legal en lo que corresponde al H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, en los artículos 182 al 185 del Bando Municipal vigente de fecha 5 de febrero del 2000.

Mención especial también merece otro organismo público dotado de Autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, denominado Banco de México, el cual no solo aparece como el eje central del sistema bancario del país, sino en general del sistema financiero nacional, encontrando su sustento jurídico en la Ley del Banco de México, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 1° de la mencionada ley, establece lo siguiente: "El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México....". Al respecto, el párrafo sexto del antedicho

artículo 28 Constitucional dice: "El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

Con el estudio de los Órganos Autónomos concluyo este primer capítulo; pero en lo personal deseo destacar una idea, misma que señalo a continuación. Como se ha observado, la autonomía no es una figura novedosa, tiene sus orígenes desde las civilizaciones más antiguas, donde se aplicaban en el más amplio sentido de la palabra, y era una condición sine qua non para la existencia de algunas provincias o pueblos; sin embargo, con el transcurso de los años y con los cambios políticos y sociales que han tenido los sistemas de gobierno, esta figura se ha deteriorado o se le ha otorgado poca importancia o no resulta conveniente para el sistema de creación y existencia de organismos de esa naturaleza.

Desde mi punto de vista, el nacimiento a la vida jurídica de esos entes ha traído más beneficios que perjuicios, a pesar de que para llegar al perfeccionamiento de dichos organismos, se requiere de más años de vida política en nuestro país. Con el presente trabajo quiero empezar la transformación del sistema que nos rige actualmente; buscando, sin duda alguna, la transparencia, legalidad y objetividad de la función que desempeñan los diferentes organismos que conforman la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal; o bien, apoyar la creación selectiva de Organismos Constitucionales Autónomos.

CAPITULO II.- FUNCIÓN DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS

2.1- CONCEPTO

Conceptualizar a las Contralorías Internas también implica reconocer que el progreso en los órganos y mecanismos de fiscalización en México, tienen hoy en día importantes limitaciones y nuevas exigencias en la materia, algunas de ellas parten de la propia naturaleza del Organismo Administrativo, de las actuales responsabilidades del Estado que requieren atribuciones expresas de fiscalización, de la mayor amplitud y libertad para supervisar y evaluar el gasto público, además de procurar una mejor articulación entre el control preventivo y correctivo de la función pública. Los sistemas de control deben modernizarse y no quedarse con los criterios de los Legisladores que integraron los Constituyentes de 1857 y de 1917, que ya forman parte de la historia jurídica de nuestro país.

Dentro de la investigación realizada para la elaboración del presente trabajo, y después de haber consultado obras y diccionarios de la materia, encuentro con desagrado el desinterés por esta rama, y en específico lo concerniente a la naturaleza, características y funcionamiento de las Contralorías Internas, toda vez que un concepto bien establecido y definido de esta figura jurídica no lo encontré, ya que dentro del contenido de las diferentes obras elaboradas por los estudiosos del Derecho Administrativo, éstos se circunscriben a realizar un análisis superficial de las funciones que tienen encomendadas las Contralorías Internas, sin que le otorguen una definición específica a esos entes jurídicos.

Al buscar en el diccionario básico de nuestra lengua española, éste define a la Contraloría como un derivativo de Contralor, que en algunos países de América es el servicio encargado de examinar la legalidad y corrección de los gastos públicos. *30

Al sustantivo Contralor lo define como un derivado de la palabra francesa *Contrôleur*, y esta figura jurídica era el oficio honorífico que se le otorgaba a una persona perteneciente a la Casa Real, según la etiqueta de la Borgoña Francesa, equivalente a lo que, según la de Castilla de España, llamaban veedor. Intervenía las cuentas de los gastos, las libranzas, los cargos de alhajas y muebles y ejercía otras funciones importantes. En algunos países de América se le considera el funcionario encargado de examinar las cuentas y la legalidad de los gastos oficiales. *31

La palabra Contraloría se deriva del sustantivo *control*, el cual proviene de la palabra francesa *contrôle*, que a su vez proviene del latín *contra rotulum* que significa "frente a la lista" con la connotación de "comprobar o verificar". La palabra francesa *contrôle* es la contracción de la más antigua de *contre-rôle* que implica la acción de confrontar contra un registro; esta palabra y su derivación de *contralor*, siempre se ha utilizado para verificar los actos de la administración. *32

Por su parte, del Diccionario de Derecho de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, extraeré lo siguiente en cuanto a la definición que da de Contralor

³⁰ Diccionario de la... op. cit. pág. 393

³¹ *idem* pág. 393

³² Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.- Instituto de Investigaciones Legislativas.- Volumen I Tomo I.- México 1997.- pág. 285

y Contraloría. Al respecto señala que Contralor es la función administrativa encaminada a formular reparos, objeciones y observaciones a los actos de esta naturaleza cuando no están de acuerdo con la ley o con el criterio firmemente sentado por los órganos superiores de la Administración Pública. *³³

Asimismo, define a la Contraloría como la oficina por medio de la cual se lleva a cabo la función del Contralor, sin dar más explicaciones. *³⁴

Como se puede observar, no existe dentro de nuestro Derecho Administrativo, ni en nuestra Legislación vigente, un concepto específico de lo que es una Contraloría Interna, a pesar de la existencia de este ente jurídico y de la trascendencia que implican sus cometidos, que son bastantes, siendo además parte integrante de la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno.

Respecto de la definición de Contraloría, en el debate que sostuvieron los Senadores para su creación, se habló precisamente de ésta acepción, dada las características que le iban a otorgar al Departamento de Contraloría por el Congreso de 1917. El debate de la Cámara de Senadores sobre el artículo 1º referente al Departamento de Contraloría, versó en principio sobre la denominación misma de "Departamento"; palabra que a nuestros Legisladores no les parecía la más correcta. Por su parte, el Senador Juan Sánchez Azcona, en su carácter de Presidente de la Comisión no tuvo una intervención afortunada; dijo que la Comisión había buscado el origen de la palabra -

³³ Diccionario de... op. cit. pág. 187

³⁴ Ibidem pág. 187

"Contraloría" en el diccionario sin encontrarla, lo cual era natural porque deriva de una palabra francesa que tenía su origen en la palabra "control"; provocando entre los Legisladores murmullos de inconformidad.

Dijo también el Senador Sánchez Azcona, que en la lengua castellana no existía ni "Contralación" ni "Controlación" ni el verbo "controlar", y continuó exponiendo que "control" empezó a utilizarse en nuestra Legislación cuando se dio la Conversión de la Deuda, en tiempos del General Porfirio Díaz, agregó que al adquirirse los ferrocarriles se especificó que el Gobierno Mexicano siempre tendría el "control" de estos. ³⁵

El Senador Laveaga señaló que el vocablo "controlar" encontraba su origen en la palabra inglesa "control" y puso como ejemplo su aplicación en los Estados Unidos con el caso de la Tesorería, cuyas cuentas eran revisadas por el *Controller*, el cual constituido con sus auditores en jurado, resolvía sobre la responsabilidad en que incurría dicha oficina. ³⁵

Como se advierte, los Senadores que integraban el Congreso de 1917, después de debatir la creación del Departamento de Contraloría, no alcanzaron a definir específicamente esta acepción, pero en su oportunidad dieron su voto aprobatorio y así surgió a la vida jurídica esa dependencia. Por eso mencioné con antelación que nuestros legisladores no profundizaron en el estudio de este ente, toda vez que, si bien es cierto, debatieron para la creación del Departamento de Contraloría, también lo es que no establecieron una definición concreta de lo que es un Órgano de Control Interno, a pesar de que -

³⁵ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.- Tomo II. México 1917.- págs. 9-16.

³⁶ *Ibidem* págs. 9-16

ellos son los que se encargan de discutir y aprobar las diferentes normas que integran nuestra Legislación vigente, por lo que debieron de hacer un estudio más analítico en cuanto a los antecedentes gramaticales o doctrinales de los diversos órganos que integran la Administración Pública.

En mérito de lo anterior, definiré a las Contralorías Internas como los Organos Administrativos subordinados al Poder Ejecutivo de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, cuyo objetivo primordial es la vigilancia, control y fiscalización del uso correcto de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponen las diversas dependencias públicas para la ejecución de sus programas de trabajo y el cumplimiento de sus objetivos; además es el área de la Administración Pública Centralizada que revisa y evalúa el grado de eficacia y eficiencia con que los entes jurídicos alcanzan sus metas y objetivos institucionales, haciendo las recomendaciones y sugerencias necesarias para mejorar su funcionamiento integral.

Considero que en la definición que se acaba de dar, se engloban las características tanto sustantivas como adjetivas de lo que es un Órgano de Control Interno que, cómo su nombre lo indica, se encarga de controlar las actividades internas de una determinada Dependencia Pública, sujetándose a los ámbitos de legalidad, competencia, claridad, transparencia, objetividad y materia.

2.2.- MARCO HISTÓRICO

ÉPOCA PREHISPÁNICA

La gran complejidad del fenómeno sociopolítico y económico alcanzado por la sociedad mexicana durante el siglo XV, la convirtió en la principal potencia militar del Valle de México, el "Pueblo del Sol", vio materializada su existencia de una serie de instituciones políticas controladas por las autoridades del señorío tenochca. Para el eficaz funcionamiento de estos órganos institucionales se disponía de una amplia maquinaria burocrática compuesta por funcionarios al servicio del huey tlatoani o supremo dirigente del señorío. El segundo funcionario en importancia dentro del señorío mexicano fue el cihuacóatl, especie de viceemperador, quien desempeñaba un papel importante en materia hacendaria, jurídica y cultural. Este dignatario cumplía funciones de alta envergadura, tales como suplir al huey tlatoani en casos de ausencia o muerte, y representarlo en las grandes expediciones de conquista cuando el monarca no iba al frente de los ejércitos mexicanos. Tanto el huey tlatoani como el cihuacóatl eran auxiliados por una serie de consejeros de gobierno, integrados fundamentalmente por miembros de la clase noble o pipiltin, quienes realizaban una amplia gama de actividades en materia administrativa, judicial, militar y religiosa. *³⁷

La legislación tenochca tipificó los diversos delitos en que podían incurrir los funcionarios públicos, a fin de evitar abusos de poder y un mal ejercicio de su cargo. A cada delito le correspondía un castigo, según la gravedad del mismo y la jerarquía del funcionario que lo cometiera. Así, si un embajador al servicio del huey tlatoani no cumplía su misión, era degollado. Al calpixque o recaudador que se excedía en el cobro del tributo se le trasquilaba y se le destituía del cargo. Cuando el delito era grave, el castigo consistía en la -

³⁷ Sayeg Helu, Jorge.- El Constitucionalismo Social Mexicano.- Tomo I.- Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1987. págs. 59-60

aplicación de la pena capital. El peculado o hurto al tesoro real por parte de un funcionario fiscal menor, implicaba el castigo de trasquilamiento o destitución de su empleo; pero si era cometido por un administrador real se le condenaba a muerte y se le confiscaban la totalidad de sus bienes. *38

Al respecto Carlos Alva señala que el trasquilamiento, la destitución o la muerte se imponían igualmente, dependiendo de la gravedad de la falta cometida, para castigar el ejercicio de la función pública y se destinaban recintos ex profeso para ello. *39

Resultan importantes, sin lugar a dudas, los grandes avances en la materia de control que elaboraron los aztecas, que ante los tributos que le imponían a los pueblos sojuzgados propició la creación de medios de control que abarcaban desde la Hacienda Pública del reino hasta los más crueles castigos para los malos funcionarios.

El control general de todos los tributos que formaban la Hacienda Pública, correspondía al ya mencionado Cihuacóatl (funcionario civil, especie de alter ego del rey) que cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, de tal modo que el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano, y por bien público estaba determinado, lo que revela un gran progreso administrativo para aquellos tiempos y aquellas circunstancias. *40

³⁸ Chavero, Alfredo. México a través de los Siglos.- Libro Cuarto. Capítulo XIII. Editorial Cumbre. México 1975.- pág. 655.

³⁹ Alva, Carlos.- Estudio comparado entre el Derecho Azteca y el Derecho Positivo.- Instituto Indigenista Interamericano. México. 1949. pág. 15.

⁴⁰ Ibidem.- Libro Cuarto. Capítulo XIII. pág. 652

En lo particular considero que la rigidez de los castigos impuestos a los distintos funcionarios del reino azteca, era consecuencia de la gran necesidad del pueblo mexicana de contar con funcionarios públicos sabios, honrados, responsables y eficientes en el cumplimiento de las principales actividades de la gran Tenochtitlan. Tuvieron la necesidad de crear medidas enérgicas y preventivas para evitar la corrupción y el enriquecimiento de los que tenían a cargo la administración de la ciudad y, en su caso, reprender las conductas ilícitas de los malos funcionarios.

Los mecanismos de control preventivo y represivo originaron un florecimiento de la justicia en los reinos de México y Texcoco que admiró a los españoles conquistadores, 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. ⁴¹

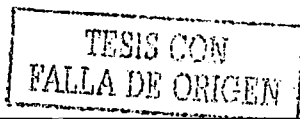
ÉPOCA COLONIAL

Durante el periodo del México colonial (1519 a 1821) existieron diversos cargos para autoridades y funcionarios novohispanos, desde el virrey que era el representante del monarca español, hasta oidores, consejeros, gobernadores, intendentes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes ordinarios, regidores, fiscales, protectores de indios, alcaldes del crimen, oficiales de la Real Hacienda, alférez, alguaciles, escribanos, intérpretes y personal naval y militar.

⁴²

⁴¹ Toro, Alfonso.- Citado por Ignacio Romerovargas Yturbe, en su Organización Política de los Pueblos de Anahuac.- Romerovargas y Blasco Editores.- México. 1957. pág. 395.

⁴² La Organización Financiera de las Indias, por Ismael Sánchez-Bella.- Escuela de Estudios Hispano - Americanos de Sevilla, España.- 1968 pág. 3, citada por Lanz Cárdenas, José Trinidad.- La Contraloría y el Control Interno en México.



Todo cargo que implicara autoridad pública debía cumplir una serie de leyes e instrucciones dictadas desde la metrópoli. A causa de la lejanía, la Corona estimó conveniente establecer algún tipo de control sobre los funcionarios coloniales para vigilar su actuación y, en su caso, castigar a todo aquel que no cumpliera con sus responsabilidades y obligaciones. Entre las sanciones más comunes estuvieron las amonestaciones, represiones en público, multas, suspensión de empleo o sueldo, u obligación de devolver a las cajas reales las cantidades obtenidas indebidamente.⁴³

Para lograr tales fines, los monarcas españoles instauraron en la Nueva España dos sistemas con los que pretendieron controlar la corrupción, obtener una administración pública ejercida con honradez, beneficiar a la Corona y a la comunidad, proteger derechos de los particulares y evitar los abusos de los funcionarios. Estos sistemas fueron las visitas y los juicios de residencia.

Las visitas eran inspecciones a la acción de gobernantes, funcionarios u organismos coloniales relacionados con la administración pública, y comenzaron a aplicarse en Hispanoamérica desde 1549, época de los reyes católicos (1474-1517), cuando se designó juez pesquisidor a Francisco de Bobadilla para que investigara el gobierno de Cristóbal Colón en Santo Domingo. Sin embargo, fue en el reinado de Felipe II (1556-1598), en 1588, cuando se promulgaron leyes que fijaron el carácter permanente de esta institución.⁴⁴

⁴³ Ibidem pág. 651

⁴⁴ Ibidem, págs. 51 y 54

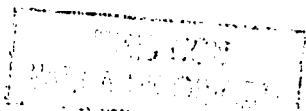
La visita podía ser ordenada en cuanto existiera alguna sospecha o denuncia de mala administración. La realizaba un juez visitador. Si el inspeccionado era una autoridad nombrada por la Corona, el juez era seleccionado por el Consejo de Indias en consulta con el rey; para funcionarios nombrados en la Nueva España el visitador era designado por el virrey en consulta con la Audiencia. Una vez nombrado, el visitador viajaba al territorio designado, donde se le recibía con gran solemnidad. ⁴⁵

Como primer paso se emitía una publicación y se enviaban copias del edicto a todas las ciudades, pueblos y villas cercanas. En ella se convocaba a todo aquel que se sintiera agraviado a hacer denuncias dentro de un periodo determinado. Según el procedimiento, se recogían testimonios y se realizaban interrogatorios que eran secretos para el funcionario en investigación, de modo que no pudieran surgir amenazas o "arreglos" que ocultaran o distorsionaran las evidencias. El visitador debía revisar toda la documentación pertinente del caso; si se encontraban delitos graves contra el bienestar público, los funcionarios podían quedar suspendidos de su puesto, e incluso ser exiliados de la provincia de su jurisdicción o enviados a España. ⁴⁶

Los informes del juicio, en casos de gravedad, eran enviados al Consejo de Indias; los delitos menores eran remitidos al virrey o a otros funcionarios de justicia. El Consejo de Indias o virreyes eran quienes dictaban la sentencia, la cual debía llevar la aprobación real.

⁴⁵ Ots y Capdequi, José María.- Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano.- Editorial Aguilar.- Madrid España, 1969 pág. 189.

⁴⁶ *Ibidem*.- Citada por Sánchez-Bella.- pág. 588.



De lo anterior se advierte que las visitas fueron un instrumento de control del poder con que contó la Corona Española durante los tres siglos de su dominación en América.

El otro método de control fue el Juicio de Residencia. Consistía en un enjuiciamiento al que era sometida toda autoridad colonial, desde el virrey hasta los alcaldes ordinarios cuando se retiraban de la vida pública o cambiaban de función. Aquellas personas con cargo vitalicio se les sometía a juicio de residencia cada cinco años. Ninguna autoridad podía ser promovida a otro cargo sin haberse presentado a este juicio, donde el tribunal le entregaría una certificación del Consejo de Indias o de la audiencia, en la que se le absolvía o se declaraba no haber hallado cargos en su contra. Los jueces de residencia para funcionarios nombrados por la Corona (virreyes, oidores, entre otros), eran designados por el Consejo de Indias a partir de una lista hecha por el virrey. Generalmente fueron abogados o miembros de la Audiencia. Para funcionarios nombrados en las colonias, el virrey, en consejo con la Audiencia, seleccionaba al juez. Éste debía viajar a la provincia indicada y emitir una proclama señalando los días y lugar en que se instalaría el tribunal de residencia, invitando a toda la comunidad a presentar quejas, acusaciones o evidencias contra el enjuiciado, y procedía a interrogar a los testigos. El juez debía reunir pruebas e informarse de la conducta de los funcionarios, y una vez escuchada la defensa elaboraba su informe, pronunciaba la sentencia y la remitía al Consejo de Indias o a la audiencia.⁴⁷

⁴⁷ Mojarrieta Serapio, José.- Ensayo sobre los juicios de Residencia.- Imprenta de Alhambra y Cia.- Madrid España. 1848. págs. 38-40.

El Consejo de Indias revisaba los juicios de los funcionarios designados por la Corona, y la Audiencia el resto. Toda decisión necesitaba la aprobación real. Las penas más comunes eran la confiscación de bienes, la multa y la prisión.

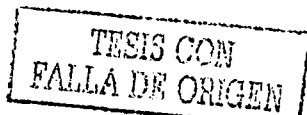
Durante los tres siglos de dominio español sobre los territorios novohispanos hubo muchos juicios de residencia. Destaca en primer lugar, el juicio a Hernán Cortés; cuando éste salió a la expedición de las Hibueras en 1524, sus enemigos se dedicaron a formular graves acusaciones en su contra, tales como sus extralimitaciones en el poder, excesos y la excesiva adquisición de bienes. Esto motivó enfrentamientos entre partidarios y enemigos de Cortés, por lo cual el monarca Carlos I de España decidió enviar a Luis Ponce de León como juez de residencia, para que, en julio de 1526, enjuiciara a Cortés y a sus alcaldes mayores y oficiales.⁴⁸

El juicio de residencia fue utilizado por la Corona con el fin de evitar la corrupción y lograr una mayor honradez en la administración del gobierno y justicia; sin embargo no siempre fue efectivo, ya que los altos funcionarios con conexiones sociales y familiares poderosas en la corte quedaban dispensados.⁴⁹

Momento de verdadera importancia histórica fue lo acontecido en el año de 1812, cuando se promulgó una nueva Constitución de Cádiz, la cual rigió a -

⁴⁸ Nuestra Constitución.- Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano.- Colección serie de cuadernos número 22.- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.1991.- pág. 18

⁴⁹ Ibidem. pág. 19



la Metrópoli y a su colonias por un corto periodo, en virtud de la promulgación de la Independencia de México. En ella fue reglamentado el juicio de residencia bajo el nombre de juicio de responsabilidad.

Al respecto, el juicio de residencia como instrumento para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos fue recogido por las Cortes gaditanas de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, y si bien se le dio el nombre de Juicio de Responsabilidad, no constituyó una institución diferente, habida cuenta de que toda residencia se resolvía en un juicio de Responsabilidad.⁵⁰

MÉXICO INDEPENDIENTE

El primer antecedente de lo que hoy conocemos como Contralorías Internas, es el control que se estableció en la organización financiera de nuestro país, con el primer sistema implantado en noviembre de 1824, que se caracterizó por haber centralizado la dirección y administración de la Hacienda Pública en el Secretario del ramo mediante el establecimiento del Departamento de Cuenta y Razón, al que se le encomendó la contabilidad, formación de los presupuestos y de la cuenta anual de la Tesorería General, como oficina receptora y distribuidora de los fondos públicos y responsables de observar los pagos ilegales que le mandara realizar el ejecutivo; y de la Contaduría Mayor, dependiente de la Cámara de Diputados con la obligación de examinar y glosar la cuenta pública de cada año.

⁵⁰ Lanz Cárdenas... Op. cit.- pág. 74

Finalmente, en mayo de 1910 se limitaron las funciones de la Tesorería en cuanto a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar bienes federales; y se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa a la que se asignaron las atribuciones contables y de glosa, sin duda por recordarse el principio de que deben ser distintas las oficinas que manejan fondos de las que llevan la contabilidad. •⁵¹

Ante la necesidad de crear un guardián del presupuesto que gozara de orden, moralidad y autoridad, se instituyó el Departamento de Contraloría mediante la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917. •⁵²

El establecimiento de este Departamento, obedeció a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación a través del control previo, y evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario, a diferencia de los antiguos métodos, dentro de los cuales y frente a los actos consumados, no restaba otro recurso que el de la acción penal contra los infractores, sin que se previniesen oportunamente las faltas o delitos. •⁵³

Este nuevo Departamento dependía directamente del Ejecutivo, y su rango de departamento situaba a la Contraloría en el mismo nivel jerárquico que las demás Secretarías y Departamentos y no era ni superior ni inferior a ellos, -

⁵¹ Lanz Cárdenas.... op. cit.- págs. 167-168

⁵² Ibidem.- pág. 168

⁵³ Ibidem.- pág. 169

sino simplemente tenía funciones distintas, formando por tanto una unidad dentro de la unidad que se llama Poder Ejecutivo. *⁵⁴

Sin duda alguna, la creación del Departamento de Contraloría estuvo sujeta a la aprobación del Congreso Constituyente de 1917, cuyo objeto primordial era el de ejercer un control a priori, en virtud de que la entonces Contaduría Mayor de Hacienda realizaba un control general de los procesos de fiscalización a posteriori; circunstancia que había resultado ineficaz para prevenir los desvíos y abusos que pudieran cometer los servidores públicos.

EL proyecto para la creación de este nuevo Departamento, fue presentado por el Diputado Luis Cabrera, que consistió en agregar al final del artículo 1º de la minuta del proyecto de la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, un Departamento de Contraloría y un artículo 1 bis que establecía:

"El Departamento de Contraloría se organizará bajo la forma de Departamento Especial, independientemente de la Secretaría de Hacienda y bajo las inmediatas órdenes del Presidente de la República. Comprenderá todo lo relativo a la Contabilidad de la Nación, Contabilidad y Glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública, Deuda Pública, Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados". *⁵⁵

⁵⁴ Contraloría General de la Nación.- Folleto Conmemorativo del Centenario de la Consumación de la Independencia Nacional.- México 1921.- pág. 16

⁵⁵ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.- Tomo II.-México 1917.- págs. 18-19

Una vez que los Diputados discutieron la creación de este nuevo Departamento, en sesión del 30 de noviembre de 1917 resultó aprobado el proyecto por 143 votos a favor y 6 en contra. *56

Enseguida, la minuta del proyecto fue dada a conocer por las Comisiones Dictaminadoras a la Cámara de Senadores, quienes aprobaron la propuesta de la adición del Departamento de Contraloría en el artículo 1º del Proyecto de Ley, y en el artículo 13 definieron las funciones de ese Departamento, que eran las mismas que había aprobado la Cámara de Diputados. *57

Es así que después de amplias discusiones sostenidas por los Legisladores, hubo quienes estuvieron de acuerdo con la creación del nuevo Departamento y quienes no; sin embargo, el artículo 1º fue finalmente aprobado por 32 votos a favor y 10 en contra, y con él la adición del Departamento de Contraloría a la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, misma que fue promulgada el 25 de diciembre de 1917. *58

La Ley Orgánica de las Secretarías de Estado que creó el Departamento de Contraloría, le atribuyó los ramos de la Administración Hacendaria, dentro de los que tenemos: Contabilidad de la Nación, Contabilidad y Glosa de todos los egresos e ingresos de la Administración Pública, Deuda Pública y Relaciones del Ejecutivo con la Contaduría Mayor de Hacienda. Posteriormente, la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría del 19 de enero de 1918, detalló con precisión las funciones del mismo, dentro de los ramos que se agruparon en tres clases:

⁵⁶ Ibidem. Sesión del 30 de noviembre de 1917.- págs. 9-10

⁵⁷ Ibidem. Tomo II.- págs. 3-7

⁵⁸ Ibidem.- págs. 8-11

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ♦ De Dirección: consistentes en llevar las cuentas generales de la Nación, acordaba los métodos de contabilidad, comprobantes y procedimientos para el manejo de fondos y valores.
- ♦ De Inspección: Comprendía el examen e inspección de libros y toda clase de documentos relacionados con la contabilidad de la Nación.
- ♦ De Información: la función informativa del departamento se debía al Ejecutivo de la Unión, comprendiendo un informe mensual detallado de sus actividades y uno anual en los mismos términos. ⁵⁹

Después de la creación del Departamento de Contraloría, éste desempeñó sus funciones tratando de cumplir al máximo con sus cometidos; empero, fue necesario corregir el rumbo y adoptar a las necesidades existentes de la época a este Órgano de Control, y es así que por Decreto Presidencial del 10 de febrero de 1926 se adicionó el artículo 13 de la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 otorgándole atribuciones de fiscalización y control previo. Estas nuevas atribuciones se establecieron en la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, no obstante que uno de los motivos que habían tenido los autores de dicha Ley para crear la Contraloría había sido el de constituir una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre las finanzas Nacionales y que con su intervención oportuna evitara el gasto injustificado o excesivo y la defectuosa administración de los bienes nacionales, a través del control previo. ⁶⁰

⁵⁹ Boletín de Informaciones de la Contraloría de la Federación.- Tomo III. 1926. págs. 80-81

⁶⁰ Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, en Ley Orgánica y su Reglamento.- Editorial Talleres Gráficos de la Nación. México. 1926. págs. 11-12.

Sin duda alguna, la Contraloría cumplió con sus cometidos a pesar de la existencia de sus detractores, y durante una sesión de la Cámara de Diputados, se dio lectura a la iniciativa de Ley de fecha 19 de octubre de 1932, por la que el Jefe del Ejecutivo proponía la reforma de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, en lo concerniente a la fijación de las competencias respectivas de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de Contraloría. Respecto de este último, su desaparición y la reorganización de la Secretaría mencionada. La reforma propuesta por el Ejecutivo fue discutida por la Cámara de Diputados, donde se mencionaron diversos errores imputados al Departamento de Contraloría, y se afirmó por los Legisladores que afectaban seriamente la regularidad funcional de la Administración Pública. *61

La iniciativa de referencia pasó a las Comisiones Dictaminadoras para su estudio. Al emitirse el Dictamen se dijo que ante el grave problema de la vida económica del país era conveniente la transformación de un organismo que no había podido llenar satisfactoriamente su cometido, centralizando en la Secretaría de Hacienda las funciones que le habían sido encomendadas y lograr de este modo las finalidades que no pudieron realizarse por el Departamento de Contraloría. *62

Después de que los Diputados aprobaron el proyecto de Ley, tocó conocer de éste a la Cámara de Senadores, quienes luego de examinar el asunto y los fundamentos que había tenido la Comisión de la Cámara de Diputados, decidieron aprobar la misma, pues según ellos con esto se lograría -

⁶¹ op. cit. Sesión del día 27 de octubre de 1932.- Tomo I, Diario No. 26. págs. 6-11

⁶² Ibidem. Tomo I, Diario No. 35, págs. 12-26

el mejor funcionamiento de la Secretaría de Hacienda, no habiendo ninguna variación en el proyecto de reforma, la cual fue aprobada por unanimidad de 42 votos el día 16 de diciembre de 1932. ⁶³

A la luz del Decreto del 22 de diciembre de 1932, quedó suprimido el Departamento de Contraloría, absorbiendo todas las facultades de fiscalización, control y vigilancia la Secretaría de Hacienda, la cual se erigió como único Órgano de Control en nuestro país a partir de 1933 hasta 1947.

Entre 1947 y 1958, el control interno estuvo a cargo de la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Bienes Nacionales y la de Inspección Administrativa, que se constituyeron en Órganos Globalizadores de Control. De 1959 a 1976 se instituyó un sistema triangular de control entre las Secretarías de Hacienda, de la Presidencia y la de Patrimonio Nacional. De 1977 a 1982, mediante Iniciativa de reforma a la estructura de la Administración Pública Federal por el Presidente José López Portillo, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976. Esta transformación Orgánica constituyó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que se erigió como Órgano Normativo de los Sistemas de Planeación y de Control. ⁶⁴

Finalmente, mediante iniciativa de reformas al tomar el cargo de Ejecutivo de la Nación el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, sometió a consideración del Congreso de la Unión dicha iniciativa, y éste a su vez determinó aprobar la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la -

⁶³ op. cit. Sesión del día 16 de diciembre de 1932.- Tomo I.- Diario No. 25. págs. 2-4

⁶⁴ Lanz Cárdenas,..... op. cit. págs. 346, 392 y 413

Federación, con la idea principal de perfeccionar y eficientar los sistemas de manejo de los recursos del estado, fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de los mismos y sistematizar las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública.

Para tal efecto, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, añadiéndose el artículo 32 bis donde se creó dicha Secretaría con facultades específicas a partir del 1º de enero de 1983. Aclaro que en el capítulo correspondiente abundaré sobre la creación de esta Secretaría y sus facultades.

2.3.-MARCO JURÍDICO

Tanto las personas físicas como las personas jurídicas que se integran en una determinada sociedad, se rigen bajo los principios de un sistema normativo que regula su actuación dentro de un marco de Derecho, esas normas confieren derechos e imponen obligaciones. En ese ámbito, las Contralorías Internas como entes jurídicos que tienen encomendadas determinadas actividades y fines dentro de la Administración Pública en sus tres ámbitos de gobierno, se orientan dentro de un marco de legalidad, que como aspecto esencial coadyuva al logro de la eficiencia, la legalidad y la transparencia de su actuación.

En ese sentido, las Contralorías Internas para el adecuado cumplimiento de sus funciones y atribuciones deben sujetarse a los diversos ordenamientos -

jurídicos que norman y sustentan sus fines, los cuales constituyen las bases fundamentales para la ejecución eficiente de sus cometidos; esto es de control, evaluación, auditoría y las demás que le sean expresamente encomendadas por la ley.

Hablar del Marco Jurídico de las Contralorías Internas, significa inmiscuirse en las diversas disposiciones normativas de su actuación, pudiendo ser al nivel de leyes ordinarias, reglamentos y disposiciones administrativas, comprendidas dentro de esta última acepción los Decretos, Acuerdos y Circulares. Todas constituyen un conjunto de ordenamientos que coadyuvan, fundamentan y dan seguridad a las actividades de los Órganos de Control con el fin específico de encuadrarlas en un estado de derecho, y así su función se fundamente de legalidad como garantía otorgada por nuestra Carta Magna, expresamente en el artículo 16 Constitucional, que consagra el derecho de que todo acto imperativo que emane de autoridad competente deberá estar debidamente fundado y motivado.

Resulta de especial trascendencia normar las acciones de control dentro del campo administrativo para regular de manera adecuada el uso y destino de los recursos de la Nación, y someter de manera eficiente y adecuada la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus atribuciones; sin embargo, resulta problemático y engorroso, para un avezado aprendiz del derecho administrativo, entender las diversas disposiciones legales de la materia, dada su variedad e inconsistencia en su manejo.

Lo anterior se corrobora con lo manifestado por el Lic. José Trinidad Lanz Cárdenas, quien señala que "el ámbito de lo legal en el control administrativo, -

como sucede en los aspectos tan complejos de la Administración Pública, es sumamente intrincado, pues en su ejercicio se dan una multiplicidad de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que resultan difíciles de conocer, y más aún de manejar, con lo que, en no pocos casos esta excesiva regulación propicia y alimenta canales de corrupción.⁶⁵

MARCO JURÍDICO DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

Conforme a las funciones que realiza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, su marco jurídico se extiende a todos los ordenamientos que sean de su competencia, resultando factible hacer referencia a los ordenamientos legales que guardan relación inmediata con el control, independientemente de las disposiciones legales mencionadas con antelación, procediendo a referirlas en razón de su jerarquía, sin olvidarnos de la supremacía y rango legislativo que establece el artículo 133 de nuestro máximo Ordenamiento Legal, el cual establece que: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados".

Al igual que en los numerales que anteceden, estableceremos el marco legal de actuación y competencia de las Contralorías Internas en nuestro -

⁶⁵ Lanz Cárdenas,.... op cit. pág. 487

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

sistema de gobierno Federal, Estatal y Municipal, por lo que atendiendo a su trascendencia y toda vez que resultaría dilatado en extremo referirlas a todas, es que se mencionan de manera enunciativa más no limitativa.

En cuanto corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, su marco jurídico se encuentra delimitado en nuestra Ley Suprema, en su artículo 90 el cual señala que: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

Como se puede apreciar, la existencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo parte del Marco Constitucional. De aquí nos remitimos a una Ley Secundaria, que es precisamente la que establece las bases de organización, funcionamiento y fines que le son encomendadas a esa Secretaría. Esa Ley de la que hablamos es La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que fue creada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, la cual abrogó la anterior normatividad aplicable a la materia y que fue la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creada el 23 de diciembre de 1958.

El artículo 26 de la referida Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará entre otras dependencias con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Después el artículo 37 del mismo ordenamiento legal precitado, sin especificar qué es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, se concreta a enumerar un total de veinticuatro asuntos que le corresponden en su despacho, y una fracción adicional que señala las demás que le encomienden expresamente las Leyes y Reglamentos. Los asuntos encomendados para su despacho a la Secretaría de Contraloría, serán enlistados en el capítulo correspondiente donde analizaré a fondo su función y estructura como Secretaría.

También tenemos dentro del marco de legalidad de la Secretaría en cuestión, su Reglamento Interno vigente, el cual establece su competencia y organización como dependencia del Ejecutivo Federal. Dicho Reglamento le da vida institucional a la Secretaría, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983 con vigencia a partir del día siguiente.

Al efecto, el artículo 1 del citado Reglamento Interno, estipula que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como dependencia del Poder Ejecutivo Federal tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley General de Bienes Nacionales y otras Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

A continuación, señalaré algunas de esas leyes y acuerdos que menciona el referido artículo 1 del Reglamento Interno, atendiendo a su mayor trascendencia con las funciones que desempeña la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y que son:

- ❖ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- ❖ Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- ❖ Ley de Obras Públicas.
- ❖ Ley General de Bienes Nacionales.
- ❖ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- ❖ Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas.
- ❖ Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

- ❖ Acuerdo por el que se establecen normas para la presentación de la Declaración de Situación Patrimonial de los servidores públicos que determina la Ley.
- ❖ Acuerdo que fija las normas de funcionamiento e integración del Registro de Servidores Públicos sancionados en la Administración Pública Federal y se delegan facultades que en el mismo se consignan.
- ❖ Acuerdo por el que se delega al Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial la facultad para emitir la Declaratoria que se indica en el artículo 90 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- ❖ Marco de actuación de las Contralorías Internas de las entidades de la Administración Pública Federal.
- ❖ Lineamientos y guías para los programas básicos de control y auditorías que normen los programas anuales de las dependencias de la Administración Pública Federal.

y las demás disposiciones vigentes que tengan relevancia jurídica con la actuación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

MARCO JURÍDICO DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MÉXICO.

La Secretaría de la Contraloría del Estado de México, también se orienta dentro de un Marco de Legalidad que funda su organización, actuación y fines que les son expresamente encomendados por la Ley.

Existen diferentes Leyes, Reglamentos y Normas que constituyen el Marco Jurídico de esa Secretaría, y atendiendo al grado de jerarquías se mencionan de manera enunciativa más no limitativa:

- ◊ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su título segundo capítulo primero artículo 40 establece "que es voluntad del pueblo constituirse en un República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental".

- ◊ La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que en su título primero artículo 3 establece "que el Estado de México adopta la forma de gobierno republicana, representativa y popular. El ejercicio de la autoridad se sujetará a esta Constitución, a las Leyes y a los ordenamientos que de una y otras emanen".

- ◊ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, que en su artículo 4 establece "que el Gobernador del Estado podrá contar, además, con las unidades administrativas necesarias para administrar programas prioritarios; de salud, atender los aspectos de comunicación social, practicar auditorias y coordinar los servicios de asesoría y apoyo técnico que requiera el titular del ejecutivo".
- ◊ El artículo 19 del mismo ordenamiento legal señala que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, auxilieren al titular del Ejecutivo entre otras dependencias la Secretaría de la Contraloría.
- ◊ Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México.
- ◊ Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.
- ◊ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- ◊ Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- ◊ Código Financiero del Estado de México y Municipios.

- ◊ Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México.
- ◊ Ley de Obras Públicas del Estado de México.
- ◊ Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México.
- ◊ Ley de Organismos Públicos Descentralizados de carácter Municipal para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.
- ◊ Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.
- ◊ Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen los Órganos de Control Interno en las dependencias de la Administración Pública Estatal.
- ◊ Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México, que tiene por objeto la realización de un programa de coordinación especial denominado "Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en materia de Desarrollo Administrativo.

- ◊ Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen las bases para la Integración, Ejecución, Coordinación y Evaluación del Programa General de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública del Estado de México.
- ◊ Acuerdo por el que se establecen las normas e impresos oficiales para la Manifestación de Bienes por actualización anual de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- ◊ Acuerdos Delegatorios de Funciones del C. Secretario de la Contraloría a las Delegaciones Regionales, a los Contralores Internos del Sector Central y a los CC. Directores Generales de Responsabilidades y de Inconformidades de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la SECOGEM.
- ◊ Acuerdo por el que se determinan los Servidores Públicos que deberán presentar Declaración de Situación Patrimonial.
- ◊ Manual General de Organización de la SECOGEM.
- ◊ Lineamientos Generales para la Operación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia. (COCICOVIS)
- ◊ Convenio de Desarrollo Social 2000.

MARCO JURÍDICO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRALORÍA INTERNA DEL H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUAREZ.

En lo que concierne a la Dirección General de Contraloría Interna del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, como unidad que forma parte del Desarrollo Administrativo dentro de la Administración Pública Municipal, de igual forma se sujeta a un marco legal en cuanto a las actividades y fines que tiene encomendadas y que trascienden por conducto del Contralor Municipal, quien es el titular de esa Dependencia.

Atendiendo a la jerarquía de los diversos ordenamientos legales que engloban la actuación de la Contraloría Interna Municipal, existen variadas Leyes, Reglamentos y Acuerdos, los cuales a continuación se enlistan:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 115 señala "que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre".

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que en sus artículos 3 y 112 establecen "que el Estado de México adopta la forma de gobierno republicano, representativo y popular y la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el Municipio Libre".

- La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en los artículos:

31 fracción IX, que son atribuciones de los Ayuntamientos crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública Municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

48 fracciones XI y XIII, que el Presidente Municipal tiene las atribuciones de supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los Bienes del Municipio, y vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas que formen parte de la estructura administrativa;

110, las funciones de Contraloría Interna estarán a cargo del Órgano que establezca el Ayuntamiento;

- Reglamento Orgánico del H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, Estado de México;
- Reglamento de la Administración Pública Centralizada del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México;
- Reglamento de la Entrega Recepción de las unidades Administrativas Municipales de Naucalpan de Juárez, México;

- Reglamento Interno de las Comisiones Edilicias del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez;
- Acuerdo Delegatorio de Funciones emitido por la XXIV Sesión Extraordinaria Privada de Cabildo para el Contralor Municipal;
- Convenio de Desarrollo Municipal;
- Bando Municipal 2002;

y los demás ordenamientos legales que sean de la competencia de la Contraloría Interna Municipal.

2.4.- OBJETIVO.

De un razonamiento lógico-jurídico, se deduce que la creación de las Contralorías Internas tiene su razón de ser; es decir, que fueron creadas para realizar ciertas actividades tendientes a eficientar y sistematizar las funciones de control, vigilancia y fiscalización de los diversos órganos de la Administración Pública, refiriéndome a los que comprenden nuestros tres ámbitos de gobierno.

Su creación es el resultado de la modernización administrativa de nuestro país, y tanto los Legisladores como los titulares de los Ejecutivos Federal, Estatal y Ayuntamientos Municipales le otorgaron a las Contralorías la realización de determinados objetivos, los cuales podemos mencionar -

retomando el despacho de los asuntos que se les encomiendan a las diversas Contralorías:

- Dotar a los titulares de los Ejecutivos Federal, Estatal y Autoridades Municipales, de un órgano de control interno eficaz para vigilar y fiscalizar los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado, con el objeto de que su administración se efectúe con estricto apego a derecho y dentro de los parámetros de eficiencia, honradez e imparcialidad.
- Lograr que los recursos humanos y económicos destinados a la función pública se optimicen mediante su integración en un sólo instrumento jurídico bajo las ordenes del Ejecutivo correspondiente, con políticas, normas y directrices comunes.
- Colaborar para que mediante un control más eficiente de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, se coadyuve a combatir el proceso inflacionario que lesiona la economía nacional.
- Promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrolle, se constituya en medio preventivo que evite la corrupción dentro de la Administración Pública, infundiendo en los servidores públicos los conceptos de moralidad y ética como valores de la sociedad.

- ⇒ Velar porque a través de los más modernos conceptos sobre el control administrativo se abandonen caducos sistemas de vigilancia y control, orientándose de una mejor manera al cuidado de programas prioritarios y proyectos estratégicos para resaltar la esencia de la función pública.

A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, le corresponde el despacho de las atribuciones que señala el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuanto a la Secretaría de la Contraloría del Estado de México las facultades prescritas en el artículo 38 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Entidad y a la Dirección General de Contraloría del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, las consagradas en el artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, independientemente de las múltiples facultades que les confieren tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Aclaro, que dichos Órganos de Control Interno no intervienen específicamente en la formulación de la cuenta pública como fiscalizadoras de los ingresos y egresos de la Federación, ya que esta función *a posteriori* consiste en una revisión posterior de mayor alcance que tiene que ver no sólo con el cumplimiento de las normas administrativas, sino fundamentalmente con la adhesión y cumplimiento de los mandatos de la ley en materia de asignación y uso de recursos y de alcance de los objetivos perseguidos. Para ello se cuenta con la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Contaduría General de Glosa, órganos técnicos tanto del Poder Legislativo Federal como del Poder Legislativo Estatal, respectivamente.

Los Órganos de Control Interno, son un instrumento jurídico creado por la sociedad mexicana para vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y en su caso sancionar y denunciar las irregularidades administrativas que pudieran configurar conductas típicas de delito ante la Autoridad Administrativa Representante de la Sociedad.

Para cumplir con sus objetivos, deben establecer un sistema de regulación que asegure el funcionamiento de los programas de control, que estarán orientados dentro de los parámetros de legalidad, exactitud y honradez con la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO III.- LAS CONTRALORÍAS INTERNAS EN EL ÁMBITO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

3.1- LA SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

Por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982 y vigentes a partir del 1º de enero de 1983, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy conocida como la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), a la cual se le otorgaron facultades y atribuciones para ejercer los controles de carácter normativo, vigilancia y fiscalización, evaluación, y de índole disciplinaria en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos; con la finalidad de reestructurar las instancias de control para una administración más eficaz y honesta de los recursos de la Nación.

Concretamente, en el artículo 37 de la Ley antes aludida, se le confirió - a través de veinticinco fracciones - el despacho de los asuntos concernientes a las funciones mencionadas, mismas que más adelante serán objeto de desglose y clasificación.

Esta secretaría, al surgir a la vida pública del país con criterio de control, recogió las experiencias del funcionamiento unitario y sistemático que había desarrollado el Departamento de Contraloría, que fungió de 1917 a diciembre de 1932; y aún cuando en sus funciones se otorgó gran relevancia al control -

preventivo, no obstante se tomaron las medidas pertinentes para no incurrir en los defectos del control previo excesivo que pudieran constituir un obstáculo para el desarrollo normal de la Administración Pública, tal y como se adujo en 1932 al decretarse la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación.

Su creación forma parte, en lo administrativo, de la instrumentación de acciones del Gobierno Federal respecto a la tesis de la renovación moral de la sociedad, y su existencia se encuentra estrechamente vinculada con el nuevo orden de responsabilidades de los servidores públicos federales, para cuyo efecto se le otorgaron amplias facultades en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Carta Magna.

Tal y como se destacó en la exposición de motivos de la Iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la creación de esta Secretaría no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos de Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor, y lo que se encuentra a cargo de la Secretaría de Contraloría es establecer una regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal. *⁶⁶

⁶⁶ Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- México.- 1982, pág. 17

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que constituye el órgano central del control en la Administración Pública, quedó instituida como dependencia globalizadora de los sistemas de control interno del ejercicio gubernamental, y a fin de tener un concepto de lo que significa el control administrativo en el sector público mexicano, resulta pertinente, a modo de semblanza de este órgano del estado, hacer hincapié respecto de las motivaciones que influyeron para su creación, sus objetivos fundamentales y también a sus principales funciones, tal y como lo manifestó el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado al momento en que tomó posesión del Poder Ejecutivo Federal y expuso los motivos para justificar la creación de este Órgano de Control Interno; mismos que a continuación se transcriben:

- "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 manejo 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.
- A pesar de los avances experimentados en la modernización de la propia Administración Pública, aún se presentaban deficiencias, carencias y desajustes, tanto en el marco conceptual como en el desempeño práctico de la función del control, atribuibles fundamentalmente a la dispersión de los distintos órganos responsables de su desempeño, lo que a su vez originaba falta de uniformidad y coherencia en las labores emprendidas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 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 del control correspondientes a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública.
- Del mismo modo, dentro de una línea de uniformidad y en atención a normas que debían cumplirse indiscriminadamente en todos los ámbitos de la administración, se requería dar seguridad al funcionamiento de los sistemas de control, tanto de los existentes como de los que se instituyeran sobre el particular en lo futuro.
- Como una consecuencia de la necesaria renovación moral, había que esforzarse para dar legalidad, exactitud y oportunidad al manejo de los recursos patrimoniales del Estado.
- En virtud de las constantes desviaciones tanto en el cumplimiento de los deberes y servicios como en el manejo de los bienes y recursos de la Nación, se hacía imperativa la creación ordenada y sistemática de la fiscalización interna en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Las responsabilidades en el ejercicio de las comisiones y mandatos de la función pública, por la propia dignificación del servicio público, requerían la normatividad y las acciones conducentes para una transparencia en el ejercicio de tales responsabilidades; y
- Por último, había que tomar las medidas de rigor para que un órgano en lo particular, como instrumento del régimen disciplinario del Estado, pudiera normar y ejercer el control jerárquico, imponer las sanciones a los servidores públicos en el desvío de sus deberes genéricos y específicos y, en su caso, denunciar oportuna y eficazmente las irregularidades que fueren delictuosas ante el Ministerio Público".⁶⁷

Tal y como lo mencioné en líneas anteriores, a continuación enumeraré los asuntos que le corresponden en su despacho a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los cuales establece específicamente el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y 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;

⁶⁷ Ibidem.- págs. 17-20

- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;
- V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, 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 de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

- VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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 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 Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, 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 en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

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

- XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

- XII. 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;

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

- XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales -

intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse 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 mediante las investigaciones que fueren pertinentes 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 Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;
- XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;
- XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

- XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos 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 técnicas, 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 alguna dependencia o entidad;
- XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos 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 general correspondiente, y

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

Como se observa, las facultades que le son encomendadas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo constituyen elementos importantes para el buen desarrollo de la Administración Pública Federal, en cuanto a que el Órgano de Control - en su carácter de autoridad preventiva - establece las bases y planes específicos con la finalidad de cumplir con las atribuciones que le fueron delegadas; ante esto estaríamos frente a una Institución de gran trascendencia dentro de la Administración Pública, sin embargo, considero que las atribuciones de la SECODAM no se llevan a la práctica en toda la extensión de la palabra, toda vez que por el hecho de pertenecer en su carácter de Secretaría a la Administración Pública Centralizada, indudablemente sus facultades se encuentran limitadas y supeditadas a las decisiones del Poder Ejecutivo Federal, lo que establece una subordinación del Secretario de la Contraloría a las determinaciones del Ejecutivo Federal, lo cual irremediablemente dificulta el cumplimiento de los objetivos trazados para el Órgano de Control Interno Federal. Es por ello, que el presente trabajo está encaminado a desligar a los Órganos de Control Interno tanto Federal como Estatal y Municipal de las decisiones e injerencias del Poder Central, para que así mediante una amplia reestructuración puedan alcanzar sus metas y objetivos Institucionales.

En ese sentido, el origen legal de la Secretaría de Contraloría, proviene

de nuestra Carta Magna específicamente en el artículo 90, es así que solo la ley emitida por el Congreso de la Unión puede crear o suprimir una Secretaría, en consecuencia, ni el Ejecutivo Federal ni el Poder Judicial Federal, están en posibilidad constitucional para producir consecuencias jurídicas en dichos entes de la naturaleza comentada; sin embargo, la posición subordinada al Presidente de la República del Secretario de la Contraloría, implica relación jerárquica y articulación bajo un mando que dificulta la libertad en la ejecución de fines que tiene encomendada la Dependencia en comento, en tal virtud, la SECODAM debe desligarse de esa liga de sumisión y convertirse en un órgano capaz de cambiar el sistema de administración de justicia en el ámbito administrativo y que dejen de ser violentados impunemente los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que consagran tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, los cuales deben salvaguardar todo servidor público en el cumplimiento de sus atribuciones, independientemente de las obligaciones específicas que les correspondan al empleo, cargo o comisión otorgado.

3.2- LA SECRETARIA DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO DE MÉXICO.

Hablar de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México, significa remontarnos al momento de su creación y surgimiento como Órgano de Control Interno encargado de la vigilancia, fiscalización y control de las diversas actividades que tienen encomendadas las entidades de la Administración Pública Estatal.

El Gobierno del Estado de México, representado por el Gobernador Constitucional, Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, mediante iniciativa de reforma de fecha 5 de octubre 1989, sometió a la consideración de la H. "L" Legislatura Local, el Decreto de modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

En su Exposición de Motivos, señaló que la Administración Pública debe adoptar y orientar su ejercicio en principios de coordinación y adecuada distribución de funciones entre las Dependencias del Poder Ejecutivo para alcanzar mejores niveles de eficacia; por ello, propuso algunas modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública, las cuales buscan de manera concreta concentrar en una sola área todas las funciones relacionadas con el manejo de la Hacienda Pública, así como sistematizar las funciones de Control Interno que competen a la administración Pública, concentrando su ejercicio en un órgano específico, buscando con ello un más racional y transparente uso de los recursos públicos en favor de la población. *68

Dentro de los aspectos más relevantes de la referida iniciativa, estaba la de desaparecer la Secretaría de Planeación e incorporar todas las atribuciones de aquella a la Secretaría de Finanzas, relativas a los procesos de programación del desarrollo del Estado, planeación de la inversión y el gasto público y ejercicio de los presupuestos. Por otra parte, propuso la creación de una Secretaría de la Contraloría que asumiría las funciones de control, vigilancia y fiscalización que estaban dispersas en la Secretaría de Planeación y la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. *69

⁶⁸ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas para la creación de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México.- Toluca de Lerdo, México.- Octubre de 1989.- pág. 1

⁶⁹ Ibidem pág. 2

Señaló que la Secretaría de la Contraloría permitiría al Ejecutivo Estatal contar con un instrumento de alto nivel técnico para diseñar y operar mecanismos de control interno que, con carácter preventivo, propicien el cumplimiento de las normas administrativas que rigen en la Administración Pública. Sin duda alguna, señaló que la operación de la Secretaría de la Contraloría permitiría, mediante la operación de sistemas de control interno, facilitar e incrementar el ejercicio de funciones de control que la Constitución otorga al Poder Legislativo, aportándole elementos de juicio suficientes y competentes para el desarrollo de los trabajos de su órgano técnico: La Contaduría General de Glosa. *70

Argumentó también, que la operación de ambas instancias de control no implicaría intromisiones o duplicidades y que por el contrario, con la implantación de un sistema moderno y renovador de la Administración Pública Estatal se podría cumplir eficaz y eficientemente con las funciones que los ordenamientos legales encomiendan al Poder Ejecutivo. *71

Esta iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, provocó una serie de Debates Legislativos, sobre todo con la creación de la Secretaría de la Contraloría, por lo que considero de vital importancia resumir algunos de los planteamientos más importantes que señalaron los Legisladores Locales, por lo que mencionaré algunas de las exposiciones de más relevancia, toda vez que durante las discusiones hubo quienes se concretaron a realizar manifestaciones tendenciosas y caprichosas, lo cual no interesa al caso.

⁷⁰ Ibidem pág. 3

⁷¹ Ibidem pag. 3

Ya es conocido que al existir diversidad de partidos en los Congresos, es lógico pensar que la propuesta de reformas va a ser ampliamente debatida por las fracciones parlamentarias, y en el asunto que nos ocupa no fue la excepción, pues la sesión dio inicio con la intervención del Diputado Ricardo Pérez Rivas, de la fracción parlamentaria panista, quien manifestó "que Acción Nacional siempre ha estado de acuerdo en todas aquellas medidas que faciliten la Administración Pública, pero también se han opuesto a todas aquellas medidas que van en contra de las disposiciones legales, sean estas constitucionales o no, es por eso, preciso el Diputado Pérez Rivas, que ahora aún a sabiendas de que la mayoría mecánica del partido del Gobierno obedece siempre a la voz del amo, queremos dejar completamente claro que nos oponemos a la creación de la Secretaría de la Contraloría, ya que en estas condiciones es muy dable que a pesar de que un funcionario público tenga buena estrella, puede caer en la desgracia y venir a parar como sujeto pasivo a la Secretaría de la Contraloría, que lo fiscalicen y que caiga en este sistema político que se fundamenta en las injusticias, en la represión y la corrupción; se puede prestar a venganzas políticas, cacería de brujas o alguna equivocación.

*72

Enseguida, tomo el uso de la palabra el Diputado Luis León Mendiola, (PRI), quien señaló "que la propuesta de la creación de la Secretaría de la Contraloría para muchos va a resultar un instrumento de intimidación, porque pretende fiscalizar el ejercicio de los recursos económicos que llegan a manos, inclusive, de los Legisladores y sería un elemento que va a permitir al Ejecutivo ejercer un control más estricto sobre el Poder Legislativo, que de por sí ya lo

⁷² Diario de los Debates Legislativos del Congreso del Estado de México sobre la Iniciativa de Decreto de la creación de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México.- Toluca México.- Octubre de 1989.- págs. 1-2

hace, además de que la propuesta no encierra medidas preventivas, y lo preocupante es que la existencia de esta Secretaría estaría en manos del Poder Ejecutivo; por lo cual propongo que no se le denomine la Secretaría de la Contraloría, sino que se cree un organismo independiente al que debería de llamarse La Contraloría General del Estado de México.⁷³

A continuación, se le concedió el uso de la palabra al Diputado José Luis Duran Reveles, (PAN), quien esgrimió lo siguiente: "La creación de la Secretaría de la Contraloría sería una regresión al Centralismo y no un acentuamiento al Federalismo, ya que centralizar en un órgano dependiente del Poder Ejecutivo que realice las funciones de fiscalización y control sería duplicar funciones que realiza la Contaduría General de Glosa, mismas que consisten en revisar las cuentas de inversión de los caudales públicos del Estado de México para informar a la Legislatura sobre el conducto de la Comisión Inspectoradora de la Contaduría General de Glosa, que es el órgano que tiene esas funciones reservadas por ser un poder independiente del Poder Ejecutivo y, que sin embargo, no se cumple y no voy a buscar ahorita los motivos por los cuales no se cumplen estas funciones, que es limitación de presupuesto, falta de voluntad política, no vamos a ahondar en por qué no se cumplen las funciones que tiene encomendadas esta Contaduría General de Glosa, lo que si quiero referir es que si el órgano constitucionalmente facultado para el control, fiscalización y evaluación de los caudales públicos de este Poder Legislativo no cumple con esa función como se puede esperar y aquí esta la premisa que un poder audite, fiscalice, controle y prevenga al mismo poder; es totalmente absurdo y habría que ver el papel que ha desempeñado la

⁷³ Ibidem págs. 3-4

Contraloría de la Federación, cuanto ha costado al Erario Público el enjuiciar a seis o siete funcionarios públicos, así lo consideramos un control interno, un control político pero no un verdadero control de los funcionarios, de todos es conocido que algunos funcionarios se enriquecen a la vista del pueblo y ¿dónde esta la Secretaría de la Contraloría de la Federación?, lo que pasa es que cuando cae de la gracia del señor, entonces sí usan la herramienta o el mecanismo que tiene el jefe del Poder Federal". *74

Después de las intervenciones de los Diputados Locales, a los que se ha hecho referencia, desde mi punto de vista considero que la creación de este organismo resultó un acierto en el gobierno del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, toda vez que hacia falta un órgano que se encargara de la vigilancia y control de los diversos ramos de la Administración Pública Estatal y de los prestadores del servicio público, sobre todo con medidas preventivas de control; empero, en lo que no estoy de acuerdo y coincido con lo manifestado por el Diputado Luis León Mendiola, es en el sentido de que ante la posibilidad de la existencia de procedimientos carentes de objetividad e imparcialidad no era de lo más provechoso supeditar las decisiones del Poder Ejecutivo a la Secretaría de la Contraloría, resultando conveniente que en lugar de habersele denominado Secretaría debió llamarse simplemente La Contraloría General del Estado de México.

Dado que la H. "L" Legislatura del Estado de México se integrara por mayoría priísta, y sometido a votación el proyecto de reforma éste dejó de serlo al aprobarse el mismo, y así surgió a la vida jurídica la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, mediante Decreto número 88

⁷⁴ Ibidem.- págs. 7-8

de fecha 10 de octubre de 1989, en donde resultó reformado el artículo 19 con la adición de la fracción X y la creación del 38 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.

La variedad de facultades que se le otorgaron a la Secretaría de la Contraloría en el artículo 38 bis, fijó los ámbitos de validez y competencia de dicha Secretaría, la cual queda legitimada para instaurar los procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios en contra de los servidores públicos presuntos responsables de la comisión de irregularidades administrativas en el cumplimiento de sus atribuciones, pudiendo incoarse esos procedimientos de oficio o a petición de parte. (artículos 3 y 113 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México).

Para tener un mejor panorama de lo que es un procedimiento administrativo disciplinario y un resarcitorio, lo explicaré dando un ejemplo de cada uno:

Suponiendo que personal adscrito a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno de la entidad, actuando con estricto apego a la ley, se constituyen en "X" Receptoría de Rentas, la cual depende de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México, para los efectos de realizar una auditoría preventiva a la recaudación de impuestos, derechos, aportaciones y demás disposiciones de carácter fiscal que se llevan en esa oficina recaudadora, siendo el sujeto auditado el titular de la Receptoría.

Después de cumplir con la normatividad aplicable al caso concreto, la

auditoria arroja una serie de irregularidades cometidas en dicha oficina, verbigracia: desvíos de los fondos recaudados, desfases entre los tiempos de recaudación de dinero y su depósito real en el banco, extravío de comprobantes de caja y demás documentos relacionados con la actividad de la oficina Recaudadora.

Al advertirse estas irregularidades, se remite el resultado de la auditoria financiera y los papeles de trabajo de la misma al Departamento Jurídico, para que de oficio se instruya procedimiento administrativo disciplinario en contra del o los presuntos responsables. Enseguida, mediante citatorio se emplaza a los involucrados para que comparezcan ante la Autoridad Instructora y desahoguen su garantía de audiencia, ofrezcan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.

Es importante señalar que el Órgano Instructor deberá de cumplir con los requisitos de legalidad que establecen los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, 129 del Código de Procedimientos Administrativos de la entidad y 59 fracción I del Código de Conducta de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

Una vez que se emplaza a juicio a los probables responsables, a través de la notificación personal del referido citatorio, en el mismo se les hará saber el día y hora que deberán de comparecer ante la Autoridad Instructora a defenderse, haciéndose saber también quienes deponen en su contra o si es de oficio el procedimiento administrativo correspondiente. El día y hora señalado se levanta el acta donde se hace constar la comparecencia o incomparecencia de los involucrados.

Posteriormente se admiten y desahogan las pruebas ofrecidas, y una vez terminado el procedimiento con la etapa de alegatos se emite la resolución que conforme a derecho proceda.

Toda vez que se acreditó la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la sanción impuesta queda al criterio del Órgano de Control, pudiendo ser desde una amonestación hasta una inhabilitación temporal para ejercer cargos, empleos o comisiones en el servicio público. (art. 49 del Código de Conducta del Estado de México) Enseguida, se les hace saber a los servidores públicos involucrados que han incurrido en responsabilidad administrativa y se han hecho acreedores a una sanción determinada.

Los sancionados cuentan con los términos y medios legales para impugnar esta determinación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, que es un Órgano Autónomo e independiente del Gobierno Estatal, cuya facultad es la de dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, Municipios y Organismos auxiliares, con funciones de autoridad, y los particulares.

Para los efectos de tener una mejor perspectiva del criterio sustentado respecto de las Responsabilidades Administrativas Disciplinarias, me permito transcribir la siguiente tesis jurisprudencial emanada de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, misma que a la letra dice:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DISCIPLINARIAS.

A la luz de los numerales 43, 45 y 59 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, 38 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y 112 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, las autoridades de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado y de los Órganos de Control Interno Estatales, están facultadas para instaurar y tramitar el procedimiento administrativo disciplinario en contra de los servidores públicos que supuestamente han incumplido con sus obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública; en el que los denunciantes en los casos en que existan, los servidores públicos que tengan el carácter de presuntos responsables o las propias autoridades competentes, podrán aportar u obtener las pruebas que se estimen necesarias para determinar la existencia o inexistencia de las responsabilidades administrativas disciplinarias. Ahora, cuando no se compruebe, con los medios probatorios que obren en autos, que los servidores públicos han incurrido en alguna de las causales de infracción contempladas en el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, debe declararse la inexistencia de las responsabilidades administrativas disciplinarias que se les hayan atribuido.

Recurso de revisión número 49/997. - Resuelto en sesión de la Sala Superior de 25 de marzo de 1997, por unanimidad de tres votos.

En el caso de que se confirme la resolución impuesta a los responsables y una vez que cause ejecutoria la misma, este documento servirá de base para

iniciar un procedimiento administrativo diverso, que consiste en resarcir los daños causados al Erario Estatal, dicho procedimiento se denomina Resarcitorio y lo establece el artículo 72 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, cuya finalidad será el de reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen a la Hacienda Pública Estatal. Esta responsabilidad se hará efectiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Del ejemplo antes referido, se advierte que los servidores públicos causantes del perjuicio al Erario Estatal, debieron de ser el encargado de la oficina recaudadora y las cajeras, toda vez que son los facultados para el manejo y control del dinero que reciben de las aportaciones de los ciudadanos; estas personas fueron sujetas a un procedimiento administrativo disciplinario para sancionar su conducta, en virtud de que no cumplieron con la máxima diligencia el servicio que les fue confiado y no salvaguardaron los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados por todo servidor público en la prestación del empleo, cargo o comisión que les fue encomendada.

Como consecuencia de su responsabilidad administrativa, se sanciona su conducta comisiva u omisiva, pero en el entendido de que se causó un daño a la Hacienda Pública Estatal, es procedente resarcir ese perjuicio a través del procedimiento resarcitorio y, considerando que se trata de un crédito fiscal susceptible de ejecución, la Autoridad Hacendaria podrá, inclusive, embargar bienes propiedad de los responsables para garantizar el pago del crédito fiscal o cobrarla con el remate que se haga de los bienes embargados precautoriamente.

Al respecto me permito transcribir la siguiente tesis jurisprudencial donde se determina el criterio sustentado por el Órgano Jurisdiccional Administrativo con relación a las responsabilidades administrativas resarcitorias:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RESARCITORIAS.

PARA SU PROCEDENCIA DEBEN ACREDITARSE LOS DAÑOS O PERJUICIOS CAUSADOS AL PATRIMONIO ESTATAL O MUNICIPAL.- En los artículos 72 al 75 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios se indica: La Secretaría de la Contraloría del Gobierno Estatal y los Ayuntamientos, en funciones de auditoría, fiscalización control, vigilancia e inspección, actuando directamente o a través de los órganos de control interno, podrán fincar pliegos preventivos de responsabilidades, a cargo de los servidores públicos y en su caso en forma solidaria en contra de los particulares que hayan intervenido en los actos u omisiones, cuando detecten irregularidades en el manejo, aplicación, administración de fondos, valores y recursos económicos estatales o municipales o de aquellos concertados o convenidos con la Federación y los Municipios, que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero, causados a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos; las responsabilidades administrativas resarcitorias tienen por objeto reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen a la Hacienda Pública del Estado o de los Municipios, así como al patrimonio de los organismos auxiliares y fideicomisos públicos; y el fincamiento o constitución definitiva de responsabilidades administrativas resarcitorias será resuelto por la Secretaría de la Contraloría Estatal

o por el Ayuntamiento respectivo, por medio del procedimiento administrativo que establece el numeral 59 de la propia Ley, ya sea que confirmen, modifiquen o cancelen los pliegos preventivos. De estos lineamientos legales deriva la conclusión de que para la procedencia de las responsabilidades administrativas resarcitorias, es indispensable que quede acreditado, en el procedimiento administrativo correspondiente, la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio del Estado o de los Municipios. Subsecuentemente, ante la inexistencia de los daños o perjuicios económicos al patrimonio estatal o municipal, no es procedente el fincamiento de las responsabilidades administrativas resarcitorias.

Recurso de Revisión número 13/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 3 de febrero de 1994, por unanimidad de tres votos.

Cabe aclarar, que una vez que haya causado estado el procedimiento resarcitorio, es indudable que se ha configurado responsabilidad administrativa del involucrado, por lo que la Autoridad Administrativa en el caso de advertir que de los hechos imputados al responsable se configuran elementos que impliquen una probable responsabilidad penal, dará vista a la Autoridad Administrativa Investigadora, que es el Órgano competente para conocer e indagar sobre los hechos que se hicieron de su conocimiento y, en su caso, ejercitar la acción penal correspondiente y posteriormente el Órgano Jurisdiccional del conocimiento se encargará de determinar la situación jurídica de los indiciados.

Queda demostrada la importancia y trascendencia de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado, dada la variedad de funciones que tiene

encomendadas. Al respecto las funciones que realiza la Secretaría de la Contraloría del Estado de México pueden definirse en tres palabras: control, evaluación y desarrollo administrativo; tareas específicas dentro de la administración pública que consisten en revisar de manera continua y programada la aplicación de los recursos públicos, valorar los resultados de lo comprometido en los programas Estatales y promover la implantación de esquemas de simplificación y desregulación de la actividad Estatal. En el Estado de México se creó la Secretaría de la Contraloría con la responsabilidad de atender aspectos prioritarios del control interno de la administración pública Estatal, tales como: el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos, la austeridad, eficiencia y honradez en la aplicación del gasto estatal, la separación de los negocios particulares de la función pública, la atención de quejas, denuncias e inconformidades y la modernización del sector auxiliar.⁷⁵

Considero de importancia transcribir las atribuciones que se le encomiendan al Secretario de la Contraloría del Estado de México, las cuales se encuentran numeradas en el artículo 38 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México:

Artículo 38 Bis: La Secretaría de la Contraloría es la dependencia encargada de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública estatal y su sector auxiliar, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos.

⁷⁵ Revista de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.- Seis años de retos, avances y reflexiones 1993-1999.- Chimal Editores.- Toluca México, 1999.- pág. 3

A la propia Secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- II. Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- III. Formular y expedir las normas y criterios que regulen el funcionamiento de los instrumentos, sistemas y procedimientos de control de la administración pública estatal. La Secretaría discrecionalmente podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control.
- IV. Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.
- V. Establecer y dictar las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones en las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal, así como realizar las que se requieran en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.
- VI. Comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias,

organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal; de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno estatal.

- VII. Realizar por sí o a solicitud de parte, auditorías y evaluaciones a las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal, con el fin de promover la eficacia y transparencia en sus operaciones y verificar de acuerdo con su competencia 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, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistema 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 y demás activos y recursos materiales de la administración pública estatal.

- IX. Vigilar en los términos de los convenios respectivos, que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios, se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos.

- X. Fiscalizar los recursos federales derivados de los acuerdos o convenios respectivos, ejercidos por las dependencias y fideicomisos de la administración pública estatal.

- XI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas adquiridas con el Ejecutivo del Estado, solicitándoles la información relacionada con las operaciones que realicen, y fincar las deductivas y responsabilidades que en su caso procedan.

- XII. Opinar previamente a su expedición sobre las normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que elaboren las Secretarías de Administración y de Finanzas y Planeación, así como sobre las normas en materia de contratación de deuda que formule esta última.

- XIII. Designar a los auditores externos de los organismos auxiliares y fideicomisos, normar y controlar su actividad y proponer al titular del Ejecutivo la designación de comisarios en los Consejos o Juntas de Gobierno y Administración de los mismos.

- XIV. Opinar sobre el nombramiento y en su caso solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.

- XV. Coordinarse con la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, para el establecimiento de los mecanismos necesarios, que permitan a ambas instancias, el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

- XVI. Informar anualmente al titular del Ejecutivo del Estado, respecto del resultado de la evaluación de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, que hayan sido objeto de fiscalización. Asimismo, informar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de la evaluación de los programas que manejen o involucren recursos federales, en los términos de los acuerdos o convenios respectivos.
- XVII. Recibir y registrar la manifestación de bienes de los servidores públicos del Estado y municipios y verificar y practicar las investigaciones que fueren necesarias, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y demás disposiciones legales aplicables.
- XVIII. Atender y dar seguimiento a las denuncias y quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.
- XIX. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, ordenar se hagan las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, proporcionándole los datos e información que requiera.
- XX. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándoles las correcciones que correspondan y formular las

denuncias o querellas, acusaciones o quejas de naturaleza administrativa o penal, en caso necesario.

- XXI. Intervenir para efectos de verificación en las actas de entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Ejecutivo.
- XXII. Establecer medidas y mecanismos de modernización administrativa, tendientes a lograr la eficacia de la vigilancia, fiscalización y control del gasto público estatal.
- XXIII. Brindar asesoría y apoyo técnico a los órganos de control interno del gasto público municipal, cuando así lo soliciten.
- XXIV. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

3.1 DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRALORÍA DEL H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO.

La Contraloría Interna del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, surge a la vida jurídica mediante Decreto número 164 publicado en la Gaceta del Gobierno el 2 de marzo de 1993; tomando como base de creación la necesidad de la existencia de un órgano que se hiciera cargo de la vigilancia y control de la Administración Pública Municipal del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez.

Tiene como propósito fundamental, promover la eficiencia y eficacia de las acciones realizadas por las Unidades Administrativas Municipales para el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal, así como fortalecer la legalidad, transparencia y honestidad en la obtención y aplicación de los recursos públicos y el estricto apego a la normalidad, en cuanto al desempeño de las actividades de los servidores públicos del Municipio Naucalpense.

A efecto de cumplir con éste cometido, el Gobierno del Estado de México y el Municipio de Naucalpan de Juárez se comprometieron a coordinar acciones, celebrando el 13 de abril de 1994 el Convenio de Coordinación denominado "Fortalecimiento y Operación del Sistema Municipal de Control y Evaluación Gubernamental", en el cual el Ejecutivo Estatal a través de la Secretaría de la Contraloría asumió, entre otros compromisos, desarrollar las acciones necesarias tendientes a apoyar la ejecución del referido Sistema Municipal de Control y Evaluación.

Este Convenio de Coordinación estableció que el Municipio, hablando concretamente del de Naucalpan de Juárez, a través de su Órgano de Control Interno coordinara y operara las políticas y acciones de control y evaluación de la gestión municipal, contando para ello con la participación que corresponda al Ejecutivo del Estado.

Sin lugar a dudas, la creación de la Contraloría Interna Municipal es un reflejo de la actividad Legislativa Estatal, ya que así lo demuestra la gama de facultades que se le otorgan a dicha Contraloría, mismas que revisten similitud con las de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

La Contraloría Interna del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, constituye un Órgano Administrativo encargado de vigilar que la gestión pública se lleve a cabo con plena congruencia al Plan de Desarrollo Municipal, además es el responsable de establecer los mecanismos idóneos para hacer que los actos de las Dependencias que conforman la Administración Pública del Municipio de Naucalpan sean acordes con los planes y programas instruidos, procurando con ello el apego a lo dispuesto por las Leyes y Reglamentos establecidos.

Para que se cumplan los objetivos de la Contraloría Interna Municipal, es necesario que el Organismo de Control Municipal disponga de una estructura organizacional que le permita desarrollar de manera eficiente y eficaz las actividades y funciones que son de su competencia, las cuales deben estar determinadas en función de las características de la estructura adoptada por el H. Ayuntamiento.

Ya con anterioridad establecí el Marco Jurídico de la Contraloría Interna Municipal de Naucalpan de Juárez y las formas de organización administrativa del Municipio; sin embargo, considero importante realizar los siguientes planteamientos.

El Municipio de Naucalpan forma parte de la división territorial y de la organización política del Estado de México; se encuentra investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su Hacienda, tomando como base lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Federal.

El Municipio de Naucalpan de Juárez es administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Actualmente, el H. Ayuntamiento de Naucalpan está integrado por un Presidente Municipal, tres Síndicos y diecinueve Regidores, los que reunidos en Sesión Plena de Cabildo constituyen la máxima autoridad política y administrativa de la Administración Pública Municipal y, en su nombre, el Presidente Municipal es el ejecutor de las decisiones del H. Ayuntamiento, quien encabeza la Administración Pública de esa esfera de gobierno, por lo tanto a él se le atribuye la titularidad del Poder Ejecutivo Municipal.

En la relación jerárquica que se da entre el titular del Ejecutivo Municipal y sus subordinados que conforman las áreas de la Administración Pública Centralizada, se halla precisamente la Dirección General de la Contraloría Interna del H. Ayuntamiento de Naucalpan, misma que encuentra su marco jurídico de actuación en el Reglamento de la Administración Pública Centralizada del Municipio de Naucalpan de Juárez, el cual tiene por objeto establecer las bases para la organización y funcionamiento de la Administración Pública Centralizada del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, así como la distribución de competencias entre los diversos órganos administrativos que la conforman.

Para los efectos de tener una mejor perspectiva del Reglamento referido, es consultable lo siguiente:

Artículo 3.- La Administración Pública Centralizada se ejercerá por

el Ayuntamiento a través de los Órganos Administrativos denominados Presidencia Municipal y Dependencias.

Artículo 8.- Son Dependencias de la Administración Pública Centralizada, las siguientes:

III.- Direcciones Generales;

Artículo 14.- Son Direcciones Generales de la Administración Pública Centralizada las siguientes:

II.- Dirección General de Contraloría Interna.

En el artículo 30 del precitado Reglamento, se establece que la Contraloría Interna es la Dependencia encargada de ejercer, en términos de las Leyes Estatales aplicables, la función de Contraloría y la relativa a la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos Municipales, para lo cual le corresponde el despacho de diversos asuntos que se encuentran enumerados en quince fracciones.

Cabe hacer mención, que los asuntos encomendados a la Contraloría Interna de Naucalpan de Juárez, a través del artículo 30 del Reglamento de la Administración Pública Centralizada del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, le fueron otorgados, previa iniciativa de la Comisión Edilicia del H. Ayuntamiento, creándose por mayoría de votos de Cabildo el referido Reglamento, el cual fue publicado en la Gaceta Municipal número 17 el día 25 de febrero del 2000, con vigencia a los diez días siguientes a su publicación.

Independientemente de los asuntos encomendados a la Contraloría Interna Municipal, también se circunscribe al cumplimiento de las atribuciones que le encomienda la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, misma que en el artículo 112 establece que el Órgano de Contraloría Interna Municipal tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal;
- II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos;
- III. Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación;
- IV. Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal;
- V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones;
- VI. Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos;
- VII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal;

- VIII. Coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones;
- IX. Designar a los auditores externos y proponer al ayuntamiento, en su caso, a los Comisarios de los Organismos Auxiliares;
- X. Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias;
- XI. Realizar auditorias y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al ayuntamiento;
- XII. Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio;
- XIII. Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa;
- XIV. Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables;
- XV. Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, que expresará las características de identificación y destino de los mismos;

XVI. Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

XVII. Las demás que le señalen las disposiciones relativas.

Por otra parte, a la Dirección General de Contraloría Interna Municipal, como órgano encargado de instruir de oficio o a petición de parte los Procedimientos Administrativos Disciplinarios y Resarcitorios, le fueron delegadas facultades para conocer, identificar, investigar, determinar y sancionar, en su caso, a los servidores públicos sujetos al Código de Conducta, con excepción del Presidente Municipal, Síndicos y Regidores; toda vez que respecto de alguna responsabilidad política o administrativa de éstos últimos, conocerá la Legislatura local o la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

El Acuerdo por el cual se le delegaron esas funciones emanó del Presidente Municipal, mismo que fue aprobado por la Vigésima Cuarta Sesión Extraordinaria Privada de Cabildo, y publicado en la Gaceta del Gobierno numero 40 el día 1º. de marzo de 1999.

Al respecto, me permito transcribir la siguiente tesis jurisprudencial emitida por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, que tiene relevancia con lo antes manifestado y que a la letra dice:

CONTRALORES MUNICIPALES.- SOLO PUEDEN APLICAR

SANCIONES POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, SI SE LES ASIGNA LEGALMENTE ESTA FACULTAD.- Los Órganos de Control Interno o Contralorías de los Ayuntamientos son competentes para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos municipales, con excepción de los que sean de elección popular, por lo que están facultados para instaurar y tramitar el procedimiento administrativo correspondiente, a efecto de que el Ayuntamiento o el Presidente Municipal apliquen las sanciones que procedan, conforme a los artículos 44, 47, 52, 53, 59 y 60 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, y 112 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad. Vinculado con lo anterior, el numeral 89 de la propia Ley Orgánica Municipal del Estado indica que las dependencias y entidades de la administración pública municipal ejercerán las funciones propias de su competencia, previstas en la misma Ley o en los Reglamentos o Acuerdos expedidos por los Ayuntamientos. En tales circunstancias, los Contralores Municipales solamente pueden aplicar sanciones por responsabilidad administrativa a los servidores públicos municipales, con exclusión de los de elección popular, cuando se les asigne esa facultad por el Ayuntamiento de su adscripción, a través de un Reglamento o Acuerdo que se publique en la Gaceta oficial de la localidad.

Recurso de Revisión número 734/996.- Resuelto en sesión de la Sala Superior del 10 de septiembre de 1996, por unanimidad de tres votos.

También, quiero señalar que en el referido Acuerdo Delegatorio de Funciones, en el punto quinto, se determinó crear la Procuraduría Social como una Unidad Administrativa dependiente de la Contraloría Interna Municipal, la cual estará facultada para recibir quejas y denuncias de la ciudadanía, para investigar y determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos municipales, con relación a los procedimientos que se tramiten de oficio o a petición de parte.

El Procurador Social tiene las siguientes facultades:

- ◊ Iniciar, tramitar y concluir periodos de Información previa.
- ◊ Tramitar y desahogar procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios, hasta antes de dictar la resolución que en derecho proceda.
- ◊ Y en general todos los actos de tramitación derivados de los procedimientos administrativos que establezcan las Leyes y Reglamentos aplicables.

Como comentario referente a la Procuraduría Social, diré que el Procurador Social no tiene delegada la facultad de firmar las resoluciones que se emitan con motivo de la tramitación de los procedimientos administrativos, ya que una vez dictadas quien las firma es el Contralor Interno Municipal.

3.4.- RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Una de las funciones más importantes que realizan las Contralorías

Internas, en los tres ámbitos de gobierno, es la facultad que se les concede para investigar y sancionar las conductas irregulares cometidas por los servidores públicos. De lo anterior, se advierte que una persona común investida de la cualidad que le otorga el servicio público puede incurrir en responsabilidad por los actos y omisiones que se deriven con motivo de la prestación del empleo, cargo o comisión que se le haya encomendado dentro de la administración pública Federal, Estatal y Municipal.

Existe una gran variedad de delitos y conductas constitutivas de responsabilidad, pudiendo éstas ser de naturaleza política, penal o administrativa; sin embargo, en el caso de que se haga responsable a un servidor público de una determinada conducta irregular, quiero dejar en claro que para que se le pueda reprochar esa conducta, forzosamente debió haberse cometido el ilícito durante el tiempo que prestaba el servicio público y estando investido de esa cualidad a través del nombramiento respectivo, ya que si no se reúnen éstos requisitos, el sujeto activo no puede ser sancionado por una conducta desplegada en su calidad de servidor público, sino como una persona común; más aún, que el acto de molestia se haya cometido con motivo de la prestación del empleo público otorgado.

El campo de las responsabilidades de los servidores públicos es variado y extenso, por lo que a continuación realizaré un esbozo histórico de esta materia y después - para tener un mejor panorama de lo que engloba el tema que nos ocupa - puntualizare los ámbitos de los diferentes tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, aclarando que el tipo de responsabilidad a la que haré mayor alusión es a la Administrativa, que corresponde conocer a las Contralorías Internas.

Ya en el capítulo segundo se puntualizó sobre los diferentes mecanismos con que se castigaba a los funcionarios públicos que incurrieran en alguna responsabilidad; así tenemos que en la época Prehispánica se castigaba la deshonestidad y el mal ejercicio del cargo con el degollamiento o la pena capital.

En la época Colonial, al servidor público que abusaba de su poder y se beneficiaba ilícitamente, era castigado con la suspensión de su cargo, se le confiscaban sus bienes e incluso podía ser exiliado de la provincia de su jurisdicción. Dichas sanciones eran impuestas previo juicio seguido por los Jueces a través de las figuras instituidas conocidas como las Visitas y los Juicios de Residencia.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 3 de octubre de 1824, designó a la Cámara de Diputados y Senadores como gran Jurado en las acusaciones que se hicieran al Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la Independencia Nacional, por cohecho, soborno y por impedir o entorpecer las elecciones y las funciones de las Cámaras. Asimismo, se fijó la responsabilidad de los Secretarios de Despacho, estableció las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia y elaboró un procedimiento de elección de 24 individuos para juzgar a los Magistrados de dicha Corte. (artículo 107 al 139) ^{*76}

Por su parte, la Constitución de 1857 en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, recogió, depuró y perfeccionó la experiencia Legislativa de los Constituyentes anteriores y la consignó en el Título Cuarto.

⁷⁶ Nuestra Constitución...op.cit. pág.21

En éste se detalló con mayor claridad las responsabilidades y las sanciones aplicables a los Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte y los Secretarios de Despacho, estableciendo también una distinción entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su cargo y delitos oficiales en que incurrieran por faltas u omisiones durante el ejercicio de su empleo, extendiendo dicha responsabilidad hasta un año después de haber terminado sus funciones. *77

También, durante esa época se expidieron algunos Decretos y Circulares en materia de Responsabilidades Administrativas como el Decreto del 11 de septiembre de 1857, el cual prohibía a los funcionarios públicos tener dos cargos o empleos. *78

Después de que el Presidente Benito Juárez estuvo un período más al frente del Ejecutivo y, una vez que fue fusilado el Príncipe Austriaco Maximiliano de Habsburgo; respaldado por la Carta Magna de 1857, el 3 de noviembre de 1870 el Presidente promulgó la primera Ley sobre los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, esta Ley constituyó la base jurídica de nuestro moderno sistema de responsabilidades de los servidores públicos. *79

Estando vigente la Constitución Política de 1857, el entonces Presidente Porfirio Díaz expidió el 6 de junio de 1886 una segunda Ley sobre las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta Ley denominada "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", regulaba

77 Ibidem.- pág. 25

78 Ibidem.- pág. 26

79 Ibidem.- pág. 26

en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió Juárez en la Ley respectiva. ⁸⁰

La Legislación anterior estuvo vigente sin que se le practicaran cambios en materia de responsabilidades, y es hasta el mes de enero de 1917 que se dictaminaron los artículos 108 al 114 referente a las responsabilidades de los funcionarios públicos. Los planteamientos sobre las responsabilidades de los servidores públicos plasmada en la Carta Magna de 1917 sufrieron pocas modificaciones con relación a la Constitución de 1857, como el artículo 108 al que sólo se agregó como sujeto de responsabilidad al Procurador General de la República y se especificó que el Presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Nuevamente, el Congreso de la Unión estimó conveniente realizar, en materia de responsabilidades, reformas a la Constitución Federal para los efectos de reglamentar debidamente esta materia, y es así que surge publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940 la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Esta nueva Ley se destacó porque determinó que, conforme a lo dispuesto por el artículo 111 reformado de la Constitución Federal, los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación, Distrito y Territorios Federales debían ser juzgados por un jurado, para lo cual se estableció un Jurado Federal y de Responsabilidades Oficiales de los

⁸⁰ Delgadillo Gutiérrez...op.cit. pág. 46

Funcionarios y Empleados de la Federación, precisándose su competencia, procedimiento e integración. *⁸¹

La Ley antes referida, tuvo vigencia hasta que el Lic. José López Portillo propuso, dentro de un conjunto de Reformas Administrativas, la creación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, misma que fue promulgada el día 31 de diciembre de 1977 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, derogando a través de su artículo Segundo Transitorio a la Ley de 1940.

Finalmente, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución Federal, fundamentalmente del Título Cuarto. (artículos 108 al 114) Dicha reforma trajo como consecuencia la publicación de una nueva Ley Reglamentaria en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982 y que se denominó Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Considero que esta nueva Reglamentación obedeció a la imperiosa necesidad de crear nuevas figuras jurídicas de esta materia, acordes con la realidad actual, toda vez que la anterior Legislación tenía serias deficiencias en cuanto a su redacción y alcance, permitiendo con ello que no se alcanzaran los objetivos deseados y permitiendo al mismo tiempo la impunidad en la mayoría de los casos.

⁸¹ Lanz Cárdenas...op.cit.- pág. 459

El Título Cuarto de nuestra Constitución Federal, establece lo conducente a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en específico el artículo 108 dispone que se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; así como los servidores públicos del Instituto Federal Electoral; el Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Locales y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas de los Estados.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo del artículo en comento y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios.

El artículo 109 de la máxima Constitución, dispone que el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter incurran en responsabilidad.

Posteriormente, precisa el artículo referido los tipos de responsabilidad a que puede ser sujeto un servidor público y que son: mediante juicio político,

procedimiento administrativo y sanciones de naturaleza penal, cuando el caso concreto así lo determine.

Ante la necesidad existente de regular las conductas de los servidores públicos, tanto a nivel Federal como Estatal y Municipal, con base en lo dispuesto por el artículo 109 de la Constitución Federal, en su primer párrafo, el Congreso de la Unión aprobó la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dada a conocer a la Nación Mexicana a través del Órgano Oficial de publicidad del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Respecto a la reglamentación de los servidores públicos del Estado y Municipios, el Congreso Local que integró la H. XLVIII Legislatura, aprobó la reforma propuesta por el entonces Gobernador Constitucional del Estado de México, Lic. Alfredo del Mazo González, y mediante Decreto número 245 la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios entró en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta del Gobierno número 81 del 30 de abril de 1984; sin embargo, esta Ley fue abrogada por el artículo segundo transitorio del Decreto número 140 derivado de las Reformas en materia de Responsabilidades, iniciadas por el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, Gobernador del Estado de México, y que aprobó la H. "L" Legislatura del Estado de México, creándose así una nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la cual tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en materia de los sujetos de responsabilidades en el servicio público Estatal y Municipal.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene como finalidad reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Federal en materia de los sujetos de responsabilidades en el servicio público, sus

obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político, las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y registro patrimonial de los servidores públicos. (artículo 1º.)

Son sujetos de la referida Ley Federal, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece las causales de responsabilidad administrativa en que pueden incurrir en el cumplimiento de sus funciones, debiendo de sujetarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la comisión del empleo que se les haya otorgado.

Cabe hacer mención, que las Contralorías Internas en el ámbito federal serán competentes para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos, así como para imponer las sanciones por responsabilidad administrativa disciplinaria, mismas que se establecen en el artículo 53 de la referida Ley Federal, que son:

- I. Apercibimiento privado o público
- II. Amonestación privada o pública
- III. Suspensión

IV. Destitución del puesto

V. Sanción económica

VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En cuanto a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, ésta tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en materia de los sujetos de responsabilidades en el servicio público estatal y municipal, las obligaciones de dicho servicio, las responsabilidades y sus sanciones, las de naturaleza administrativa disciplinaria y resarcitoria, las que se deban resolver mediante juicio político, las autoridades competentes y los procedimientos tanto para aplicar sanciones como para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan del fuero constitucional y el registro patrimonial de los servidores públicos.

Son sujetos de la ley en comento, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal. (artículo 2) El artículo 3ro. del Código de Conducta de los Servidores Públicos Estatales y Municipales dice que:

Las autoridades competentes para aplicar la ley que nos ocupa serán:

III. La Secretaría de la Contraloría del Estado de México.

V. Los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales.

VI. Los demás órganos que determinen las leyes.

El artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios dispone que:

Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las obligaciones que se desglosan en treinta y un supuestos que el servidor público tiene la obligación de acatar, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa disciplinaria, por el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y la aplicación de las sanciones que en la ley se consignan.

Como se puede apreciar, tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, se revisten de características muy similares en cuanto a la competencia, investigación, conocimiento y sanciones que deben de aplicar para el caso de que se les haga sabedores de alguna denuncia o queja en contra de algún servidor público, sea éste de naturaleza federal, estatal o municipal.

Dentro del tema de las responsabilidades de los servidores públicos, realizaré un breve comentario relativo a los tipos de responsabilidad en que

pueden incurrir dichos servidores públicos, independientemente del nivel de gobierno en que se encuentren desempeñando sus funciones, los cuales pueden ser:

RESPONSABILIDAD DERIVADA DE JUICIO POLÍTICO.

EL artículo 109 Constitucional en su fracción primera establece la procedencia del juicio político de aquellos servidores públicos de alta jerarquía, correspondiendo a la Ley Reglamentaria del Título Cuarto establecer las causales respectivas. Conforme a lo dispuesto en el artículo 110, la sanción en el juicio político se concreta a la destitución y/o inhabilitación del servidor público responsable políticamente, y sólo en el caso de que la infracción política tipifique también algún delito se requerirá entonces de la presunta responsabilidad penal del servidor público.

Las infracciones de carácter político, se refieren a aquellos actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los cuales se encuentran previstos en el artículo 7 de la Ley Reglamentaria, y a diferencia de la precisión y objetividad de los tipos que es peculiar del Derecho Penal, las causales del juicio político se caracterizan por su vaguedad, cuya tipificación depende, en buena medida, de los criterios imperantes entre los miembros del Congreso de la Unión. De este modo, el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta investidura previstos en el artículo 110 Constitucional, ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, entre otros,

pero sin entregar a un órgano político como lo es el Congreso de la Unión la facultad para privarlo del patrimonio o de la libertad, cuya función deberá estar encomendada a la imparcialidad de un Órgano Jurisdiccional para evitar los excesos de la pasión política.

RESPONSABILIDAD DE CARÁCTER PENAL.

El referido artículo 109, en su fracción II, establece la responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe de perseguirse y sancionarse en los términos de la Legislación Penal común, ya sea de naturaleza federal o local, no existiendo en ese tipo de responsabilidad distinción, mejoras o privilegios, acorde a lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Federal. La investigación por la comisión de algún delito le corresponderá necesariamente al Órgano investigador, Representante de la Sociedad; y la imposición de la sanción corresponderá al Órgano Jurisdiccional competente en la materia.

RESPONSABILIDAD DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO

La fracción III del multicitado artículo 109 de la Carta Magna contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, siendo específicamente el artículo 113 Constitucional el que establece las causas de responsabilidad administrativa y sanciones respectivas de los servidores públicos cuando incurran en deficiencias en el cumplimiento de sus funciones, y cuando sus actos u omisiones soslayan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observados por todo servidor público en el cumplimiento o desempeño de su empleo, cargo o comisión.

El precitado artículo 113 prescribe que corresponderá a las Leyes sobre Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, sean de naturaleza federal o local, según sus ámbitos de competencia, las que determinarán las obligaciones administrativas de los mismos, las sanciones por los actos u omisiones en que incurran así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

El régimen de las responsabilidades administrativas está encomendado a los Órganos de Control Interno, lo cual refleja sin duda el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente a fin de moralizar y hacer más eficiente la administración pública en general.

Considero que el régimen establecido de las responsabilidades de los servidores públicos constituye un paso importante en el ámbito de nuestra Legislación vigente, ya que si bien es cierto existen determinadas leyes para sancionar conductas constitutivas de responsabilidades, sean de naturaleza política, penal o inclusive civil, también lo es que el prestador de un servicio público puede incurrir en responsabilidad administrativa y ahí está el Órgano de Control Interno encargado de conocer, investigar y sancionar las conductas comisivas u omisivas de los funcionarios públicos, aplicando las sanciones que determine de acuerdo a la gravedad de la falta cometida; sin embargo, al igual que las otras Legislaciones que tipifican responsabilidades de carácter penal, político, etc.; entre una de ellas, la Legislación Administrativa de la materia la cual no alcanza a contemplar la gran variedad de conductas irregulares y mucho menos la oportunidad del Órgano Instructor para sancionar dichas conductas, por lo que se requiere que ésta materia, olvidada por muchos

concedores del derecho, sea analizada con plenitud para que mediante una amplia reforma se actualice a las necesidades que demanda un régimen de esta naturaleza.

CAPITULO IV.- HACIA UNA AUTONOMÍA DE FUNCIONES DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO.

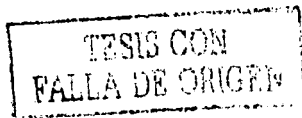
4.1. ASPECTOS POLÍTICOS.

Sin duda alguna, la política está estrechamente ligada a la Administración Pública, tan es así, que los diferentes grupos políticos existentes en México se organizan y se integran con fines políticos para alcanzar un objetivo específico: la ocupación de los diferentes cargos que ofrece la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno.

La ocupación de los cargos públicos, hoy en día, es vista como una oportunidad para enriquecerse a costa de los impuestos del pueblo más que el sentido de ejercer el servicio público en beneficio de la sociedad en general; lo que trae como consecuencia una deficiente prestación del cargo encomendado en virtud de que los funcionarios públicos se olvidan de ejercer con la máxima diligencia las facultades y atribuciones que les fueron encargadas.

Ante la necesidad de crear un organismo dotado de facultades específicas que investigue y sancione las conductas irregulares de los servidores públicos, fue que surgieron los Órganos de Control Interno, cuyos objetivos primordiales son los de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados por todo funcionario público en la prestación del cargo encomendado.

Cabe hacer mención, que en nuestro sistema de Derecho los controles que tiene el Estado se clasifican en razón de cada uno de los Poderes de la



Unión, y que concurren en los ámbitos de gobierno estatal y municipal, los cuales se clasifican en: Control Legislativo, Control Administrativo y Control Judicial o Jurisdiccional.

El Control Legislativo corresponde al Congreso de la Unión, que se da a través de la creación de instrumentos de medidas de control, basados en Leyes o Decretos que establecen la normatividad tendiente a regular todas y cada una de las atribuciones que le son encomendadas al Congreso Bicameral para el buen desempeño de sus objetivos. Los artículos 74 y 76 de la Constitución Federal establecen las facultades exclusivas tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, respectivamente. Por lo que respecta al Congreso Local del Estado de México, es el artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México el que define las facultades y obligaciones de dicha Legislatura.

El Control Administrativo corresponde al Poder Ejecutivo, sea Federal, Estatal o Municipal, este control es probablemente el más amplio, ya que se circunscribe al control de la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno; siendo propiamente los Órganos de Control Interno los encargados de conocer y ejecutar las disposiciones jurídicas relativas en el vasto universo de las leyes administrativas de la materia.

En cuanto corresponde al Control Judicial o Jurisdiccional, es facultad expresa del Poder Judicial de la Federación de acuerdo a lo estipulado por los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, y en lo que respecta al ámbito local, son los artículos 88 al 111 los que establecen las funciones del ejercicio que desempeñará el Poder Judicial del Estado de México.

Este medio de control puede clasificarse como Control de Constitucionalidad cuando se trate de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegadas a los imperativos y garantías que dispone la Carta Magna, o como Control de Legalidad cuando se diriman controversias entre particulares, y la función primordial del Derecho es la de imprimir la certeza jurídica de los actos controvertidos.

Retomando el tema del Control Administrativo, éste al igual que los dos semejantes se revisten de gran importancia, dado que este medio de control tiene como propósito fundamental prevenir más que corregir los actos u omisiones que pudieran cometer los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones; empero, la realidad es muy distinta, ya que a pesar de la existencia de la Secretaría de Contraloría de la Federación, de una Secretaría de la Contraloría en cada Estado de la República, de Contralorías en la mayoría de los Municipios que conforman nuestro país, así como de Contralorías en la mayoría de las dependencias que conforman la Administración Pública Centralizada, Descentralizada, Desconcentrada, Fideicomisos, Empresas de participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, considero que los Órganos de Control Interno no han alcanzado sus objetivos institucionales, toda vez que su actuación se encuentra supeditada a una liga jerárquica de sumisión, por lo que deduzco que dichas Instancias Administrativas no cumplen con absoluta imparcialidad y objetividad las facultades que les son atribuidas.

Las Contralorías Internas fueron creadas con el propósito fundamental de que el Poder Ejecutivo tuviera un mecanismo idóneo, adecuado y real para que se prevengan y corrijan las conductas irregulares que pudieran cometer los que forman parte de la Administración Pública en general.

Dichos Órganos conforman un concepto moderno de control, y es una forma más de asegurar al pueblo que los recursos son aplicados honesta y eficazmente, de aquí que el Poder Ejecutivo sienta la necesidad de establecer las medidas de control y evaluación que permitan vigilar, prevenir y controlar que las acciones del Gobierno se cumplan estrictamente en la forma en que se planearon.

La creación de los Órganos de Control Interno, como he dicho, es de carácter preventivo y su actuación está encaminada al cumplimiento de las normas administrativas que rigen a la Administración; para tal efecto realiza verificaciones o auditorías que permiten conocer el acatamiento de las normas jurídicas aplicables en las distintas Dependencias del Ejecutivo Federal, Estatal o Municipal; así también ejerce funciones de control administrativo de la actuación de los servidores públicos y de su patrimonio, atiende quejas y denuncias que los ciudadanos presentan en contra de algún funcionario público.

La nueva era política en la que vivimos, se caracteriza por la búsqueda más amplia de iniciativas con cambios e innovaciones en los tres niveles de gobierno, aunado a la necesidad de impulsar modernos sistemas de control y evaluación del gasto público; la experiencia que han dejado diversos personajes de la vida política que se han enriquecido a costa del erario público, conlleva a la institucionalización de Contralorías Generales como organismos encargados del control y vigilancia del correcto funcionamiento de la función pública, que sean autónomos en sus decisiones y con personalidad jurídica y patrimonio propio, diseñado para realizar en forma integral y directa todas las actividades de control, supervisión y fiscalización; además, dispondrá de órganos locales en el ámbito de cada una de las entidades federativas y de órganos similares en los Municipios.

Dentro de nuestro estado de Derecho, la autonomía de gestión no supone Autarquía y, por lo tanto, implica la sujeción del órgano autónomo a la Constitución Política Federal y a la ley correspondiente. El libre ejercicio de su gestión deberá ser protegido de interferencias u orientaciones partidistas de toda persona, corporación o autoridad, pero sus resoluciones estarán sujetas en todo momento a los principios de legalidad y honestidad que establece nuestro orden jurídico.

Por todo lo anterior, es que existe en mí la inquietud de que los Órganos de Control Interno sean autónomos e independientes en sus decisiones, para que las facultades que le sean asignadas se ejerzan de manera libre y con criterio de absoluta autonomía, ya que este organismo al ser autónomo (de características similares a las del Instituto Federal Electoral) tendrá la oportunidad de realizar actuaciones con absoluta imparcialidad y objetividad, y las determinaciones que emita no estarán sujetas a las de terceras personas.

Empero, estoy consciente que dotar de autonomía a los Órganos de Control Interno no sería la solución inmediata para acabar con toda clase de corruptelas que existen y que se han infiltrado en todos los ámbitos del Gobierno; por ello, también propongo la creación de una amplia reforma en la estructura de los Órganos de Control, para que éstos cuenten con los elementos humanos y materiales que los hagan alcanzar sus metas y objetivos.

Para lograr las metas y objetivos se requiere profesionalizar a los servidores públicos que integran las diversas áreas del Organismo, y así tener a verdaderos profesionales en la materia, con plena conciencia de la responsabilidad que se les deposita.

Sin embargo, el éxito no depende únicamente de buena voluntad o ética profesional del servidor público que tendrá a su cargo la vigilancia y fiscalización de los diversos ramos de la Administración Pública; sino que también se requiere de una normatividad específica, concreta y sin ambigüedades, que eficazmente acote el activismo de corrupción y deshonestidad que es tangible en cualquier área de la Administración Pública y, más, en las dependencias encargadas de la Administración de Justicia.

La sociedad actual es demandante y requiere de soluciones concretas más que de promesas; por ello, es imperativo que las Contralorías Internas de los tres ámbitos de gobierno, se conviertan en eficaces mecanismos de control, independientes del ejecutivo, dotados de autonomía técnica, imparcial en sus decisiones, accesibles y reconocidas por la ciudadanía; lo que constituiría un paso hacia el verdadero federalismo democrático y acabaría con la aberrante posición de que el Ejecutivo sea juez y parte en las determinaciones que surjan con motivo de la comisión de irregularidades de los funcionarios que integran la Administración Pública en sus tres esferas de gobierno.

Dotar de autonomía a los Órganos de Control sería el mecanismo adecuado para que con los elementos y facultades que se les otorgan, ejerciten sus acciones y salvaguarden, en cierto modo, el estado de derecho que existe en nuestro país; por ello, mi propuesta obedece en el sentido de que se tenga el justo término de una revisión objetiva de decisiones que permitan, de alguna manera, arrancar de manos del Ejecutivo los Órganos de Control Interno, los cuales considero benéfica su existencia, y que dejen de ser un "elefante blanco" si se continúa con el mismo sistema de dependencia jerárquica. Ya es hora de que el instrumento de control sea utilizado de manera correcta, pero planteando

esa autonomía o independencia absoluta del sector central, al cual se pretende fiscalizar y controlar; solamente en términos de autonomía creo que será eficiente y objetiva la existencia de los Órganos de Control.

4.2.- ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

Hablar de los aspectos administrativos de los Órganos de Control significa inmiscuirme en los diversos criterios de control que les corresponde ejercer, atendiendo a las facultades que le son atribuidas, pudiendo clasificarse en seis puntos de vista o criterios, los cuales son:

El primero deriva del tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la Administración Pública, dentro de los que se pueden observar tanto actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión, evaluación, corrección y hasta imposición de sanciones.

El segundo criterio se apoya en el objeto que se persigue con el control, por lo que puede clasificarse como control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

El tercer punto de vista radica en el momento o tiempo en que se efectúan los actos de control, lo que permite reconocer, en primer lugar, el control preventivo, también llamado *a priori*, y que es el que a través de medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten, con sujeción a las leyes, planes y programas, tiene lugar antes de que los actos propiamente administrativos se realicen. En segundo término, el concurrente, que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión

administrativa y, por último, el conclusivo, también denominado a *posteriori* que puede efectuarse después de ejecutados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

El cuarto criterio corresponde a la forma de actuación de los Órganos de Control, y tenemos por una parte la actuación oficiosa, en la que los órganos controladores, discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores públicos o los actos administrativos efectuados. En segundo término, figuran los actos de control que solamente pueden ejecutarse a petición de la parte interesada, ya se trate de particulares o de personas morales del sector público; y, en un tercer lugar, los actos que de manera obligatoria, al tenor del mandato de la ley, deben efectuarse por los Órganos de Control.

El quinto punto de vista, se presenta desde el ángulo del sujeto activo u órgano que realiza el control y, en este aspecto, el control puede ser interno cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia administración pública como un autocontrol, o por instrucciones y designación de los miembros de la misma, como en el caso de las firmas de auditores que se contratan para tal efecto.

También el control puede ser externo cuando en los asuntos presupuestales éste se efectúa por la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación; o en los del ámbito local, la Contaduría Mayor de Glosa, cuando se susciten controversias de constitucionalidad o de incertidumbre a los planteamientos de legalidad.

El último criterio se deriva en función de los efectos o resultados del control administrativo, pudiendo ser formal, cuando sólo constata que las acciones administrativas efectuadas se ajusten a la ley con los efectos únicamente declarativos; y constitutivo cuando la intervención de los órganos de control genera derechos y obligaciones o establece el fundamento y base para la realización de acciones posteriores, es decir, correctivas o sancionadoras.

4.3. ASPECTOS JURÍDICOS

Dentro de este rubro, en el capítulo segundo quedó especificado el Marco Jurídico de los Órganos de Control Interno; en ese sentido, el aspecto jurídico del control administrativo, en nuestro sistema de derecho, va más allá de la normatividad existente, ya que el derecho administrativo constituye una de las ramas más novedosas del Derecho Público, cuya finalidad es la de realizar actividades provechosas en beneficio de la colectividad.

El Derecho Administrativo; como tal, no puede escapar a las fuentes que le dieron origen; siendo éstas las formales, que entendemos como los procesos de creación de las normas jurídicas; las reales, como los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas, y las históricas, que se aplican a los documentos históricos (libros, papiros, etc.), todas estas fuentes constituyen la base formal que le dio vida al Derecho Administrativo.

Para que la sociedad y las instituciones públicas realicen sus actividades dentro de un marco de legalidad, es necesaria la creación de normas jurídicas, las cuales se caracterizan por su bilateralidad; es decir, que imponen deberes

correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones. Al obligado suele llamársele sujeto pasivo de la relación jurídica, y a la persona autorizada para exigir de aquel la observancia de la norma, se le denomina sujeto activo.

Dentro de este rubro, existen elementos que confluyen en los actos de los Órganos de Control Interno, cuya actividad influye en las diversas dependencias que conforman la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.

El primer elemento es el sujeto en su doble aspecto, activo y pasivo.

Los sujetos activos son constituidos por los Órganos de Control Interno que convergen en los tres ámbitos de gobierno, así como los Órganos Controladores específicos que existen en cada Dependencia Pública bajo la denominación de Contralorías Internas; cuyas funciones son las de control, vigilancia y evaluación, mismas que deben ejercer de acuerdo a las normas y lineamientos fijados por el Órgano Fiscalizador Federal como dependencia globalizadora de control.

Los sujetos pasivos del control, son todos los servidores públicos que constituyen las instituciones y entidades que conforman la Administración Pública Federal, en sus ámbitos Central y Paraestatal, así como los servidores públicos que integran la administración pública de los Estados y Municipios, mismos que son susceptibles de ser investigados, auditados o fiscalizados en cualquier momento como medida preventiva para evitar desvíos o abusos de poder, y como medida correctiva cuando se cometan actos u omisiones que redunden en perjuicio de la Administración Pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El segundo elemento del control lo constituye el objeto, mismo que surge del conjunto de atribuciones que tienen los Órganos de Control Interno y que pueden ser de legalidad, fiscalización, oportunidad y eficiencia.

El control de legalidad consiste en la intervención del Órgano de Control para verificar que los actos que realizan los funcionarios de la Administración Pública estén apegados a la normatividad aplicable al caso concreto.

La fiscalización se refiere a los actos de vigilancia y auditoría que realiza el Órgano Instructor para prevenir o corregir las conductas ilícitas de los servidores públicos que pudieran constituir responsabilidades administrativas.

La oportunidad en el Control Interno radica en procurar con mecanismos eficaces, tanto preventivos como correctivos, que las actividades de la Administración Pública se ajusten a los tiempos y aspectos prefijados a fin de que se realicen los programas y objetivos trazados.

En cuanto a la eficiencia, significa que a través de los mecanismos de control los actos que realicen las Dependencias de la Administración Pública sean eficaces y que guarden congruencia entre los planes trazados y los resultados obtenidos en beneficio de la sociedad en general.

La forma constituye el tercer elemento del Control Interno que consiste en los medios, sistemas o procedimientos que debe instrumentar el Órgano de Control para respaldar las bases de un control más eficiente y eficaz. Como ejemplos cito: los planes de trabajo para la realización de auditorías; fundamentación a los procedimientos con manuales y normas básicas para la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aplicación de fiscalizaciones; visitas e inspecciones periódicas a las dependencias donde puede ser más susceptible que los funcionarios cometan ilícitos; efectuar recomendaciones y propuestas para corregir sistemas de trabajo, entre otras.

El último elemento jurídico que constituye el control administrativo es la finalidad que se persigue con la existencia de los órganos encargados del Control Interno; sin lugar a dudas, el fin es que la Administración Pública ejercida por los funcionarios o servidores públicos utilicen de manera correcta los recursos materiales, humanos y financieros del Estado, con el propósito fundamental de que se logre el cumplimiento de sus objetivos y que éstos alcancen el bienestar de la comunidad, so pena de la imposición de sanciones como medida represiva del Control Administrativo.

4.4. COSTO BENEFICIO

Hago referencia de este término, muy conocido en el ámbito de las actividades contables o fiscales, para que el presente trabajo concluya con los aspectos económicos que implica sostener a los Órganos de Control Interno y saber cual es el beneficio que reditúa la actividad de dichos Organismos.

Llevar a cabo el estudio de esta materia sería en extremo dilatado, por lo que me concretaré a mencionar algunos de los aspectos más importantes con relación al costo beneficio que tienen las Instituciones de Control en materia administrativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es de todos sabido que una Institución u Órgano de la Administración Pública tienen como finalidad primordial proporcionar algún servicio o actividad encaminada a beneficiar a los sectores de la sociedad, de acuerdo a sus necesidades, por ello se les denomina Dependencias Públicas, ya que cada órgano tiene una actividad específica y es el común denominador de cada una de ellas. Pero para que las Instituciones Públicas puedan cumplir con sus cometidos, se les tiene que otorgar recursos económicos que se determinan en los presupuestos de Egresos o en los Planes de Desarrollo de cada Entidad o Municipio.

Una vez que se fijan los porcentajes que se van a destinar a cada Dependencia Pública, éstas lo utilizarán en los recursos humanos y materiales que integran la parte medular de dichas Dependencias, con la finalidad de que logren alcanzar el cumplimiento de sus objetivos.

De lo anterior, se advierte que la actividad de una Institución Pública implica un costo, mismo que es recabado de los impuestos que pagamos todos; sin embargo, ese costo no es en vano, toda vez que los actos que realiza la Dependencia Pública aportan un beneficio común para los gobernados.

Con estas premisas, es de observar que las acciones que efectúan los Órganos de Control Interno no traen un beneficio directo hacia los gobernados, ya que su actividad no está encaminada a satisfacer las necesidades básicas de la sociedad, como el caso específico de otras Instituciones (Secretaría de Desarrollo Social, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otras); sin embargo, las funciones que realizan los Órganos de Control indirectamente sí aportan un beneficio a los gobernados, ya

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que al efectuar auditorias con la finalidad de fiscalizar los recursos y fondos que se destinan a cada Dependencia para el cumplimiento de sus funciones, conlleva a que dichos recursos sean aplicados en su totalidad al bien o servicio en beneficio de la colectividad.

De lo anterior, se desprende que el Órgano de Control Interno es el encargado de vigilar y fiscalizar que los presupuestos otorgados a las Instituciones Públicas sean utilizados íntegramente, y en la medida de lo posible evitar los desvíos de esos recursos, constituyéndose el Órgano de Control como vigilante del Patrimonio del Estado.

Empero, es sabido que los Órganos de Control Interno le acarrearán al Estado un fuerte gasto en el presupuesto que se les asigna, sin que dichos Órganos hayan sido del todo eficaces para acabar con las conductas ilícitas de los servidores públicos, toda vez que las normas jurídicas aplicables a las cuestiones administrativas carecen de efectividad y resultan obsoletas para prevenir y corregir el irregular desempeño de los funcionarios públicos.

A la fecha, es común enterarnos de anomalías que cometen los malos funcionarios, quienes hacen un sinnúmero de negocios ilícitos en su beneficio, enriqueciéndose a costa de los impuestos del pueblo cuyos habitantes cada día resienten más el sistema antidemocrático y presidencialista que existe en México.

Considero que los Órganos de Control representan un medio adecuado para prevenir ilícitos dentro de la Administración Pública, pero deberán ser objeto de profundas reformas que incluyan profesionalizar a los funcionarios

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
CALLE DE MEXICO 1000
MEXICO D.F. 06702

que van a tener el encargo de vigilar y fiscalizar a los servidores públicos que integran las diferentes Dependencias del Sector Público; asimismo, es necesario que se creen planes y programas de trabajo eficientes y, sobre todo, que sea un Órgano imparcial dotado de autonomía para que con objetividad pueda alcanzar sus fines institucionales.

4.5.- PROPUESTA DE REFORMA

El trabajo de tesis que ahora concluyo, contiene diferentes matices que buscan crear las bases para otorgarle autonomía a los Órganos de Control Interno, dichos matices están integrados por aspectos históricos, políticos, jurídicos, administrativos, sociales y económicos, que administrados entre sí constituyen tanto la forma como la esencia de mi propuesta.

Desde sus orígenes, los Órganos de Control Interno fueron creados como unidades de control y vigilancia en la administración pública, con el objeto de que el Ejecutivo contara con un instrumento de alto nivel técnico para operar mecanismos de control interno, que con carácter preventivo propicien el cumplimiento de las normas administrativas que rigen la Administración Pública.

Las acciones de control a cargo de las Contralorías Internas se dan cotidiana y simultáneamente con el ejercicio de las funciones; constituyen un instrumento de la propia administración para ordenar que sus decisiones operativas y las acciones que de ellas deriven se ajusten a las normas aplicables.

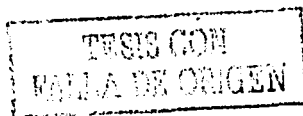
La creación de los órganos de control interno tuvo de soporte las

anteriores premisas, sin embargo, México todavía no cuenta de manera formal con una entidad pública de las características que propongo, es decir, un verdadero Organismo de Control que no tenga limitantes para prevenir y corregir conductas ilícitas, de ahí la necesidad de alentar y respetar cualquier propuesta de esta naturaleza para que con la creación de estos entes, se coloque al país en la vanguardia sobre esta materia.

Considero que la institucionalización de un nuevo sistema, moderno y renovador, de la administración pública con características de organismo público autónomo, se podrá cumplir eficaz y eficientemente con las funciones que los ordenamientos legales encomiendan a todos los que desempeñan el servicio público para así estar en posibilidades de cumplir con los requerimientos de la ciudadanía y facilitar el manejo más transparente en el ejercicio de los recursos de la Nación.

En ese sentido, es importante resaltar que la actuación de las Contralorías Internas deben caracterizarse por ser independientes, autónomas y neutrales al momento de llevar a cabo la vigilancia y fiscalización de las operaciones realizadas por los funcionarios que integran los diversos entes públicos, y que por la naturaleza de sus funciones sean sujetos a estas acciones, lo que indudablemente le permitirá al organismo de control autónomo emitir juicios y resoluciones objetivas e imparciales, aunado a que con sistemas eficaces de control y evaluación propicien que se ejecuten de manera correcta la toma de decisiones y la permanente mejora de la gestión pública.

Empero, no me aparto de la realidad y sé que para efectuar cambios dentro de la administración pública y en los sistemas de gobierno, es preciso



crear reformas que conlleven a modificar lo que se argumenta esta mal y así con la implantación de la nueva reforma, se pretende alcanzar mayores niveles de eficiencia en los campos de la administración, es así, que mi propuesta obedece a sistematizar las funciones de control que competen al régimen administrativo, concentrando su ejercicio en un órgano de control autónomo, es decir, que mediante una profunda reforma a las legislaciones que establecen las facultades de los órganos de control, se elimine el término Secretaría de la Contraloría por Contraloría General de la Federación, Contraloría General de Estado que corresponda y así sucesivamente.

Lo anterior, se propone así, porque el término Secretaría esta integrado directamente a los órganos que pertenecen a la Administración Pública Centralizada, tal y como lo prevé el artículo 1° párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual a la letra dice:

"Artículo 1°.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada."

Luego entonces, la propuesta que expongo es en el sentido de desligar de la Centralización a los Organos de Control Interno, y se les debe denominar excluyendo el aludido concepto de Secretarías, para quedar como se ha dicho.

Por otra parte, también deberá ser objeto de reforma el establecimiento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de Órgano de Control en las diferentes dependencias administrativas que conforman nuestro sistema de gobierno actual, dentro de las que tenemos a los Organismos Descentralizados, Fideicomisos, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos y la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que cuenta con una Contraloría Interna que "previene" y "sanciona" las conductas que no se apegan a derecho de sus funcionarios sin que esto se constituya como la solución a las arraigadas prácticas deshonestas de los servidores públicos; por ello, también propongo que el Órgano de Control Autónomo, al ser independiente del sector central del Gobierno Federal o Estatal se instituya tanto en el ámbito federal, estatal y municipal como un organismo único capaz de fiscalizar y vigilar a toda la masa Burocrática que contiene nuestro sistema de gobierno en sus tres ámbitos, es decir, que sea un verdadero instrumento de control y evaluación de la función gubernamental.

Es indudable que una vez establecidos los órganos de control con las reformas propuestas, se le deberá de dotar de partidas presupuestales del propio gobierno, para que pueda cumplir con sus cometidos y al ser un ente autónomo también no podemos soslayar que dicho ente moral deberá tener personalidad jurídica y patrimonio propio, estar legitimado para actuar conforme a las normas jurídicas de la materia y la representatividad de un Control General; pero quien va a nombrar el Contralor, yo propongo que sea la máxima representación política del país; es decir, el Congreso de la Unión aprobará el nombramiento del Contralor General de la Federación, las Legislaturas de los Estados al Contralor General de los Estados y el Honorable Cabildo a los Contralores General Municipales, en estricto respeto a la "Soberanía" o Autonomía política de los Estados y Municipios que integran el territorio Nacional.

En este contexto, considero que ha sido un acierto que para determinados nombramientos que se revisten de magnanimidad, intervengan las Legislaturas en su aprobación, y la experiencia así lo demuestra con los Presidentes tanto del Instituto Federal Electoral como de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quienes fueron nombrados para ocupar esos cargos mediante votación ex profeso de los señores senadores y diputados; aclarando, que hago la comparativa porque esas dos Instituciones están constituidas como Organismos Públicos Autónomos; entonces, las Contralorías Generales deberán contar con un Contralor libre de sospecha publica en su integridad moral y hablo de una persona socialmente proba para que pueda ocupar un cargo tan importante, como el que reviste ser Contralor General, aunado a su capacidad intelectual y su integridad tanto moral como política.

Para ser titular de un Organo de Control, se requerirá además cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 95 de la Constitución Federal. Durante el tiempo que dure en el cargo público, el Contralor General no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

La labor encomendada a los Contralores Generales, ha de entenderse como una misión especial que deba cumplirse en estricto acatamiento a las Leyes y Reglamentos aplicables a la materia; deberá propugnar siempre por mantener con vigencia los principios y valores supremos que inspiran a un servidor público de calidad a efectuar la labor administrativa en aspectos de suma transparencia, honestidad y eficiencia, es así que esta loable labor debe comenzar desde las propias entrañas del Organo de Control, ya que el modelo

de ejemplo que siga con su funcionamiento orgánico y operativo debe infiltrarse en la misma medida en las demás Dependencias de Gobierno, para que se alcance un ejemplar funcionamiento profesional, tanto cuantitativo como cualitativo en los procedimientos, auditorías y medidas preventivas o correctivas que lleve a cabo.

México es un país donde la corrupción es imperante en todos los niveles de Gobierno, por lo que con esta Entidad Pública Autónoma pretendo cambiar el sistema tan corrompido en el que vivimos, en virtud que su libertad técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones, harán de esta nueva Dependencia un ente sui-generis, con organización interna, funcionamiento y resoluciones propias, lo que significa que también tendrá una gran responsabilidad en las tareas que desempeñe, sobre todo porque su actividad será observada y, a su vez fiscalizada por los funcionarios públicos del Congreso de la Unión y también por la ciudadanía, que cada día es más demandante de transparencia y honestidad en los manejos de los recursos económicos de la Federación.

El planteamiento de un Organismo Autónomo constituido como lo planteo, puede ser una instancia que evolucione al sistema de control de la Administración Pública y favorable a los intereses de la sociedad, que efectivamente los Organismos de Control signifiquen Dependencias Públicas de evolución, organismos que perfeccionen el funcionamiento de los organismos de Gobierno y la correcta aplicación de los recursos de la administración pública.

En concordancia con las anteriores premisas, la creación de los Organismos de Control Autónomos, motiva que se propongan las reformas a los siguientes

artículos que corresponden a ordenamientos jurídicos tanto del ámbito federal como estatal, en congruencia con la esencia del presente trabajo.

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN Y REFORMAN LOS ARTÍCULOS 73, y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, para quedar como sigue:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción.- XXVIII.- Para expedir la Ley que regule la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Organos de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

102 inciso c).- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos denominados Contralorías Generales, que conocerán, tramitaran y resolverán las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos por actos u omisiones de naturaleza administrativa, con excepción de los funcionarios con cargos de elección popular.

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN Y REFORMAN LOS ARTÍCULOS 16 y 61 FRACCION XLI DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO, para quedar como sigue:

Artículo 16:

a).- "La legislatura del Estado establecerá un organismo autónomo para la protección de los derechos humanos..."

b).- También establecerá la creación organismos denominados Contralorías Generales, que conocerán, tramitarán y resolverán las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos por actos u omisiones de naturaleza administrativa, con excepción de los funcionarios con cargos de elección popular.

61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

Fracción XLI.- Crear dependencias descentralizadas y organismos autónomos denominados Contralorías Generales, así como la ley respectiva que regule su organización y funcionamiento.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Autonomía, en su acepción actual, debe entenderse como la facultad que tiene una Institución Pública de gobernarse por sí misma, con una estructura orgánica y funcional que no esta supeditada a decisiones de un poder central.

SEGUNDA.- Las tareas específicas dentro de la Administración Pública que realizan los Órganos de Control, consisten en revisar de manera continua y programada la aplicación de los recursos públicos; valorar los resultados de los programas de gobierno y promover la implantación de esquemas de simplificación administrativa, dichas tareas se definen en tres esquemas: control, evaluación y desarrollo administrativo

TERCERA.- La aplicación de la función de los Órganos de Control ha implicado un prolongado proceso de aprendizaje, en la evaluación y control de la gestión pública, y para alcanzar las metas trazadas implica necesariamente establecer un sistema oportuno y preventivo de evaluación y control, atendiendo a los principios de legalidad, eficiencia y transparencia, como valores de un quehacer cotidiano de la Administración Pública, sea Federal, Estatal o Municipal.

CUARTA.- Las Contralorías Generales deberán promover acciones para prevenir y sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos que transgredan las disposiciones jurídicas aplicables a la ejecución de las diversas facultades y atribuciones que les encomienda; así como los actos u omisiones que se traduzcan en la deficiente aplicación o desvío de los recursos presupuestales destinados a obras o servicios.

QUINTA.- La actuación de los Órganos de Control deberá caracterizarse por ser independiente, autónoma y neutral al momento de llevar a cabo la vigilancia y fiscalización de las operaciones realizadas por las Dependencias Administrativas que integran nuestro sistema Tripartita de Gobierno, que por la naturaleza de sus funciones sean sujetas a estas acciones.

SEXTA.- Los Órganos de Control deberán ejercer sus funciones de manera específica, libre y con criterio de absoluta autonomía, lo cual les permitirá emitir juicios objetivos e imparciales en los resultados que se deriven del control y evaluación que se ejecuten, sustentando de manera efectiva la toma de decisiones y la permanente mejora de la gestión pública.

SÉPTIMA.- La propuesta de reforma implica cambiar la estructura de los Órganos de Control, otorgándole aspectos de descentralización administrativa, cuya finalidad es que cuenten con elementos humanos y materiales que les permitan alcanzar sus metas y fines encomendados.

OCTAVA.- Los Órganos de Control Autónomos, estarán integrados por servidores públicos profesionales; con la experiencia y capacidad necesaria para desempeñar los cargos que se les encomendarán, aunado al grado máximo de conciencia que deberán tener en la responsabilidad que se les delega.

NOVENA.- Se requerirá de crear normas jurídicas en la materia; específicas, concretas y sin ambigüedades, que eficazmente acoten los actos de corrupción e impunidad; sin lugar a dudas, son estos dos los grandes desafíos que enfrenta el sistema jurídico del país.

DÉCIMA.- Las actuaciones de las Contralorías deberán estar apegadas a estricto derecho en acato al principio de legalidad, lo que constituye una de las principales obligaciones de dichas Instancias Administrativas.

DÉCIMA PRIMERA.- En la evaluación del desempeño de las Contralorías, se indicarán los aspectos tanto cuantitativos como cualitativos de los beneficios aportados a la ciudadanía, que muchas veces pasan desapercibidos; pero que las funciones de un control estricto y preventivo contribuyen a reducir y eliminar espacios proclives a la práctica de la corrupción.

DÉCIMA SEGUNDA.- En los marcos de las Legislaciones Federal, Estatal y Municipal, los Órganos de Control podrán establecer convenios de colaboración por medio de los cuales se coordinaran acciones para el fortalecimiento del control y evaluación de la gestión pública y la simplificación en materia de desarrollo administrativo.

DÉCIMA TERCERA.- Promover acciones tendientes a prevenir, combatir y, en su caso, sancionar la corrupción e impunidad, así como a dignificar la imagen del servidor público; además de crear conciencia en los servidores públicos de su vocación de servicio y responsabilidad pública.

DÉCIMA CUARTA.- La presencia de los Órganos de Control es indispensable para vigilar con criterio de absoluta autonomía las áreas de la Administración Pública, para que estas apliquen eficiente y transparentemente los recursos públicos, ya que sin su presencia existiría un campo más amplio para el desarrollo de conductas irregulares.

DÉCIMA QUINTA.- Los Órganos de Control justificarán con acciones y proyectos tangibles, la erogación de los gastos que implica sostenerlos, ya que en caso contrario estaríamos frente a un "elefante blanco".

DÉCIMA SEXTA.- Antes que pensar en la desaparición de las Contralorías Generales, deberá de propugnarse por su fortalecimiento, que es lo que pretendo con mi propuesta; es decir, que deje de ser un instrumento vacío de poder y que se convierta en un mecanismo de control que mejore la gestión pública, que sus acciones tengan impacto social y administrativo y, sobre todo, que verdaderamente se adquiera calidad en la prestación del servicio público.

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

- 1.- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Porrua. México. 1979.
- 2.- Alva, Carlos. Estudio Comparado entre el Derecho Azteca y el Derecho Positivo.- Instituto Indigenista Interamericano.- México. 1949.
- 3.- Andrade Sánchez, Eduardo.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.- Harla. México.
- 4.- Arteaga Nava, Ellsur. Derecho Constitucional. Diccionarios Jurídicos Temáticos Volumen 2.- Harla. México.- 1998.
- 5.- Boletín de Informaciones de la Contraloría de la Federación.- Tomo III. 1926.
- 6.- Chavero, Alfredo.- México a través de los Siglos.- Libro Cuarto. Capítulo XIII. Cumbre. México. 1975.
- 7.- Chuayffet Chemor, Emilio.- "Derecho Administrativo. Introducción al Derecho Mexicano.- UNAM. México.- 1983.
- 8.- Contraloría General de la Nación.- Folleto Conmemorativo del Centenario de la Consumación de la Independencia Nacional.- México. 1921.
- 9.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- Comentario de Cárdenas Gracia Jaime sobre el artículo 41 Constitucional.- Porrua. Tomo I.- México. 1998.
- 10.- Cobarrubias Dueñas. La Autonomía Municipal en México.- Porrua.- México.
- 11.- Pina Rafael De y Pina Vara Rafael De.- Diccionario de Derecho.- México. 1992.
- 12.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto – Lucero Espinoza Manuel.- Compendio de Derecho Administrativo.- Porrua.- México. 1997.
- 13.- _____ Elementos de Derecho Administrativo. Limusa. México 1986.

- 14.- Diakov, V.- Historia de las Antigüedades.- Versión al Español de Guillermo Lledo.- Grijalbo.- México 1975.
- 15.- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores.- Tomo II.- México 1917.
- 16.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.- Tomo II.- México 1917.
- 17.- Diario de los Debates Legislativos del Congreso del Estado de México sobre la Iniciativa de Decreto de la Creación de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México.- Toluca-México.- Octubre de 1989.
- 18.- Diccionario de Términos Parlamentarios.- Instituto de Investigaciones Legislativas.- Volumen I.- Tomo I. México.1997.
- 19.- Diccionario de la Real Academia Española.- 19ª. Edición.- Madrid 1970.
- 20.- Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México 1997.
- 21.- Enciclopedia Jurídica Omeba – Buenos Aires.- 1980.-
- 22.- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas, para la creación de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México.- Toluca, Estado de México. 1989.
- 23.- Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, Ley Orgánica y su Reglamento.- México. 1926.
- 24.- La Organización Financiera de las Indias, por Ismael Sánchez Bello.- Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, España.- 1968.- Citada por Lanz Cárdenas, José Trinidad.- La Contraloría y el Control Interno en México.
- 25.- Martínez Morales, Rafael I.- Derecho Administrativo.- Volumen III.- Harla México. 1998.
- 26.- Moreno Paniagua, Antonio.- El Hombre en la Historia.- Tomo I.- Patria. 1994
- 27.- Majarrieta Serapio, José.- Ensayo sobre los Juicios de Residencia.- Imprenta de Alhambra y Cia. Madrid, España. 1969.
- 28.- Nueva Enciclopedia Jurídica.- Francisco Seix.- Barcelona España.- Tomo I. 1985.

- 29.- Nuestra Constitución.- Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano.- Colección Serie de Cuadernos número 22.- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.- 1991.
- 30.- Ortega Lomelín, Roberto.- El Nuevo Federalismo.- La Descentralización. Porrúa.- México 1988.
- 31.- Ots y Capdequi, José María.- Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano.- Madrid España. 1969.
- 32.- Petit Paul.- Historia de las Antigüedades.- Labor Universitaria.- España 1988.
- 33.- Revista de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.- Seis Años de Retos, Avances y Reflexiones.- 1993 - 1999.- Toluca. 1999.
- 34.- Sayeg Helu, Jorge.- El Constitucionalismo Social Mexicano.- Tomo I. Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.- México. 1987.
- 35.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Porrúa.- México 1995 Tomo I.
- 36.- Toro, Alonso.- Citado por Ignacio Romerovargas Yturbe, en su Organización Política de los Pueblos de Anahuac.- Romerovargas y Blasco México 1957.
- 37.- Werner Jaeger.- Los Ideales de la Cultura Griega.- Editorial Fondo de Cultura Económica.- México. 1945.

L E G I S L A C I Ó N

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Reglamento de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México.
- Reglamento de la Administración Pública Centralizada del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.