



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

**ANÁLISIS DE LA LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE
LA FEDERACIÓN, SOBRE EL FINCAMIENTO DE LOS
PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES EN
CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN RELACIÓN
CON LA RECAUDACIÓN, MANEJO, CUSTODIA Y
ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS Y VALORES,
PROPIEDAD O AL CUIDADO DEL GOBIERNO FEDERAL.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

MARTHA GUADALUPE MARTÍNEZ GARCÍA.

ASESORA: LIC. IRENE VÁZQUEZ VÉLEZ.



México, Aragón Marzo de 2012.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

QUIERO AGRADECER:

A DIOS POR TODAS LAS BENDICIONES
QUE RECIBO DÍA A DÍA.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Y EN PARTICULAR A LA
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGON, POR LA OPORTUNIDAD QUE NADIE
PUEDO HABERME DADO, COMO LA MÁXIMA
CASA DE ESTUDIOS.

A LA LIC. IRENE VÁZQUEZ VÉLEZ:
POR SER UNA EXCEPCIONAL MAESTRA,
DE TANTOS Y DE TANTO.

AL LIC. VICTOR BENÍTEZ VALENCIA:
POR ENCONTRARLO EN MI VIDA
COMO UN ESLABÓN MÁS DE MI FAMILIA.

A ROBERTO MARTÍNEZ VALENCIA: (Q.E.P.D.)
POR EL AMOR ILIMITADO Y
LA CONFIANZA INCONDICIONAL
QUE TODA LA VIDA ME TUVISTE,
PAPÁ VIVES EN MI CORAZÓN
Y SIEMPRE TE AMARÉ.

A GUADALUPE GARCÍA GUZMÁN:
POR LA INFINITA AYUDA
QUE SOLO TÚ ME PUEDES DAR,
TE AMO MAMÁ.

A DANIELA GARCÍA MARTÍNEZ:
HIJA TÚ MÁS QUE NADIE,
SABE LO QUE ESTO SIGNIFICA PARA MI,
PORQUE TÚ MÁS QUE NADIE, VIVISTE
MI AUSENCIA DURANTE TU INFANCIA
PARA PODER ESTUDIAR EN LA UNAM,
POR EL AMOR Y COMPRENSIÓN,
QUE SIEMPRE ME HAS DADO.

A XIMENA LAGUNA MARTÍNEZ:
HIJA CON TU LLEGADA, LE DISTE
UN NUEVO RUMBO A MI VIDA,
POR EL AMOR Y COMPAÑÍA, QUE
SIEMPRE ME HAS DADO.

A ALEJANDRO LAGUNA HERRERA:
SIMPLEMENTE POR TU INCONDICIONALIDAD,
APOYO Y PRESENCIA COMO ESPOSO,
GRACIAS POR CONTINUAR.

A PATRICIA, GABRIELA Y
MONTSERRATH MARTÍNEZ GARCÍA
POR LA COMPRENSIÓN Y CARIÑO
QUE SIEMPRE HAN TENDIDO
CONMIGO, COMO HERMANAS;
SABEN QUE LAS QUIERO MUCHO.

A MIS SOBRINOS:
AURA, SAUL Y ROBERTA
POR EL CARIÑO Y RESPETO QUE
ME TIENEN, PERSONAS MUY
IMPORTANTES EN MI VIDA.

A MI FAMILIA EN GENERAL, POR
LA CONVIVENCIA A SU LADO, ME
SIENTO BIEN DE SER LA PERSONA
QUE AHORA SOY.

GRACIAS A TODOS AQUELLOS
QUE HAN TOCADO MI VIDA
DE ALGUNA MANERA.

TODOS SON FUNDAMENTALES EN MI VIDA.

INTRODUCCION

Actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Tesorería de la Federación se encuentra plenamente facultada para llevar a cabo actos de Vigilancia de Fondos y Valores en todas las Dependencias de Gobierno, Entidades Paraestatales, Órganos Desconcentrados, Gobiernos y Municipios dentro del territorio Nacional y más allá de sus fronteras.

Muchas veces, estos actos derivan en el Fincamiento de Pliegos Preventivos de Responsabilidades, en contra de los servidores públicos que se encuentran relacionados con la recaudación, manejo, custodia y administración de los fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, así como los auxiliares de la propia dependencia e incluso por los particulares.

Aún cuando son interesantes las actividades que se llevan a cabo con plenas facultades jurídicas, todo este proceso está aplicado y practicado bajo muchos errores jurídicos y administrativos, resultando de esta manera, un verdadero daño al Erario Federal y dos figuras jurídicas respecto a la conducta de ciudadanos o responsables administrativos; por un lado, los que cometen un ilícito y son sancionados, y por el otro, los que cometen ilícitos y son encubiertos por los servidores públicos de cierto nivel jerárquico.

El objetivo del presente trabajo es que la Tesorería de la Federación, quien lleva a cabo dichos actos de vigilancia, subsane todas las deficiencias que tiene actualmente, capacite a su personal y lleve a cabo acciones de vigilancia con profesionales para tal fin en el área jurídica y contable.

En el capítulo uno es importante conocer la historia reciente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, específicamente lo relativo a la Tesorería de la Federación, considerando que las funciones primordiales de dicha dependencia

son las de recaudar y administrar los recursos económicos de la Hacienda Pública, ya que en la actualidad, si bien es cierto, la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su reglamento contiene un título especial en el que se determina, que la vigilancia de fondos y valores corresponde a la Tesorería de la Federación, también es cierto que la Tesorería de la Federación, a través de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores se excede respecto a sus actos de vigilancia, ya que de resultar un Pliego Preventivo de Responsabilidades, por existir daños y/o perjuicios al Erario Federal; Ejecuta un embargo precautorio sin existir un recursos de impugnación ni un proceso administrativo .

Asimismo, en el capítulo dos es importante conocer los conceptos básicos y generales del presente trabajo, para entender que es un servidor público y los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir; Por el incumplimiento de las obligaciones que la función pública impone a éstos o por la omisión al cumplimiento de sus deberes, dando lugar a cuatro tipos de responsabilidades que establece nuestra carta magna, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos siendo: la responsabilidad política y la responsabilidad civil, reguladas por leyes específicas y la responsabilidad política y administrativa de carácter local, es decir, los servidores públicos de los órganos de gobierno del Distrito Federal en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la responsabilidad administrativa respecto al ámbito federal en la reciente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como entender la importancia del derecho procesal.

Siendo la materia fundamental del presente estudio; en el capítulo tres se debe analizar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Ley de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de manera muy específica, la Ley de la Tesorería de la Federación y su reglamento ya que se están llevando a cabo actos de vigilancia de manera irregular, deficiente y arbitraria, actos que más allá del poder resarcitorio que puedan tener, dentro de la administración

pública, son actos violatorios de las garantías individuales de los servidores públicos que resulten responsables, por estar relacionados con la recaudación, manejo, custodia y administración de los Fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno Federal y si se descubre alguna irregularidad que ocasiona daños y/o perjuicio al Erario Federal, la Ley determina el fincamiento de Pliegos Preventivos de Responsabilidades y un procedimiento de cobro, que únicamente considera la notificación, el requerimiento de pago, y en caso de que no se pague, se procederá al embargo precautorio de bienes de los responsables para garantizar el pago, sin existir recurso alguno de impugnación.

Ahora bien, el capítulo cuatro está referido a la parte más importante de este trabajo, si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, faculta a la Tesorería de la Federación a través de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores para que lleve a cabo estos actos de vigilancia; entonces que el personal ejecutor sea debidamente capacitado; que existan tiempos de actuación, un verdadero procedimiento administrativo, porque recordemos que los pliegos son “preventivos” de responsabilidades, y se lleva a cabo un procedimiento de cobro arbitrario, sin un personal profesional, no son peritos en la materia para poder determinar el valor de los objetos embargados precautoriamente, no existe una garantía de audiencia, no existe una fase probatoria, y menos aun, recurso de impugnación, como resultado, en la práctica solo se tiene un trámite deficiente; que cuando se promueve un juicio de amparo en contra de estos actos, el servidor público que ocasionó un daño o perjuicio al erario federal, simplemente sale ganando con el juicio de amparo.

Lo que se pretende es que los servidores públicos que resulten responsables, de estos actos de vigilancia, ya no se enfrente a una serie de problemas en la aplicación de justicia y se logre la satisfacción de la parte a quien le asiste la razón, es decir, la seguridad jurídica como un valor que denota certeza.

ÍNDICE

INTRODUCCION

CAPITULO 1

ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, COMO DEPENDENCIA FACULTADA PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

	Páginas.
1.1 Historia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	1
1.2 Historia de la Tesorería de la Federación	3
La Colonia.....	3
La Independencia.....	4
La Revolución y Post-Revolución.....	19
Actualidad.....	22
1.3 Organigrama de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público....	24
1.4 Organigrama de la Tesorería de la Federación.....	26
1.5 Competencia.....	27

CAPITULO 2

CONCEPTOS Y GENERALIDADES

2.1 Principios de Derecho Administrativo.....	30
2.2 Secretarías de Estado.....	32
2.3 La Función Pública.....	34
2.4 Concepto de Servidor Público.....	36
2.5 Definición de Fondos y Valores.....	40
Fondos.....	40
Valores.....	42
2.6 Daños y Perjuicios al Erario Federal.....	46
2.7 Responsabilidad Administrativa.....	48
2.8 Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	50
Responsabilidad penal.....	56
Responsabilidad civil.....	57
Responsabilidad política.....	57
Responsabilidad administrativa.....	59
2.9 Proceso Jurídico.....	59
2.10 Procedimiento Administrativo.....	62
2.11 Tipos de Resoluciones Administrativas dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	70

CAPITULO 3

ANALISIS A LOS FUNDAMENTOS LEGALES SOBRE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

	Página
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	72
3.2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	76
3.3 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	84
3.4 Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	85
3.5 Facultades de la Tesorería de la Federación, su Ley y su Reglamento.....	88
3.6 Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.....	91
Dirección General Adjunta de Fiscalización.....	92
Dirección General Adjunta de Inspección.....	93
Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores y Proyectos de Inversión.....	94
3.7 Direcciones Regionales.....	95
3.8 Actos de Vigilancia.....	96
3.9 Visitas, Inspecciones y Auditorias.....	99

CAPITULO 4

PROBLEMÁTICA E IRREGULARIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

4.1 Definición de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades.....	103
4.2 Servidores Públicos que llevan a cabo los actos de vigilancia y el fincamiento de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades.....	108
4.3 Naturaleza Jurídica errónea de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades.....	114
4.4. Deficiencias en el procedimiento administrativo De los pliegos preventivos de responsabilidades.....	117
Citación a audiencia.....	118
Audiencia de Ley.....	118
Algún recurso de defensa.....	118
Prescripción.....	118
4.5 Procedimiento de cobro arbitrario.....	120
4.6 Ausencia de tiempos.....	122
4.7 Ausencia de medios de impugnación.....	123

CONCLUSIONES

FUENTES CONSULTADAS

CAPITULO 1

ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, COMO DEPENDENCIA FACULTADA PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En el presente capitulo se expone la evolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, considerando desde la época prehispánica hasta la actualidad las etapas más importantes en los cambios de esta Dependencia de Gobierno Federal, para ubicar y conocer la creación y desempeño de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, dentro de la Tesorería de la Federación.

1.1 HISTORIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Es importante conocer la historia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debido a que el Estado realiza servicios públicos y satisfacción de necesidades generales, por tal motivo, esta dependencia de gobierno que fue integrada desde el principio, en la organización de la Administración Pública, utiliza medios jurídicos para el cumplimiento de sus fines a través de la gestión de intereses económicos, de donde resulta que la actividad económica es una de las más importantes.

La obtención de medios para alcanzar los grandes objetivos y las metas sociales y económicas, las erogaciones que realiza y la administración de los recursos patrimoniales son de las tareas más importantes del Estado que constituyen la actividad financiera, realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para administrar el patrimonio, determinar y recaudar los tributos, conservar, destinar e invertir los fondos ingresados.

Siguiendo este orden de ideas, el Estado requiere de grandes recursos económicos para hacer frente a los gastos públicos “Entendidos estos como las

erogaciones monetarias que realiza el Estado en el ejercicio de sus funciones; forma parte de la actividad financiera y se efectúa conforme a la respectiva autorización del poder Legislativo¹, y para lograr la realización de los fines que como organización política, le son inherentes, quien debe proporcionar estos recursos monetarios para efecto de que los gastos de la sociedad política a la que pertenecen sean cubiertos, corresponde al gobernado aún cuando esto implique un sacrificio, es la manera como las necesidades derivadas de la vida social son satisfechas.

En la época prehispánica los pueblos antiguos ya contaban con sistemas de controles de recursos recaudados y organización fiscal, conformado por autoridades que tenían a su cargo diversas actividades fiscales, tales como administración de la hacienda pública, recaudador y distribuidor de cosechas; así como el cobro de los tributos que se imponían a los pueblos sojuzgados, funciones basadas fundamentalmente en la jerarquía y la especialización, sin omitir mencionar que cuando se presentaba un mal manejo en la recaudación de los tributos, a los administradores fiscales y quienes resultaran responsables, se hacían prisioneros, se les condenaba a muerte, sus bienes se aplicaban al rey y su mujer e hijos eran echados de su casa²; Lo cual demuestra que la estructura fiscal, así como sus sanciones, se encontraban bien definidas.

“El Estado se sostenía con las contribuciones exigidas a los pueblos vencidos y con los tributos que imponía a sus propios miembros. Como estructura política dentro del Estado se encontraba el Calpulli, entre cuyas funciones se contaban las de participar, aunque no en forma amplia en el gobierno y administrar los

¹ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Harla. México. 1994 p. 81.

² LANZ CARDENAS, José Trinidad La Contraloría y el Control Interno en México. Segunda edición, Fondo de Cultura Económica. México 1993, p. 27.

bienes de la comunidad. Asimismo distribuía el trabajo colectivo con fines tributarios”.³

En la época de México Independiente 1821, se conservó la misma organización de la Colonia, y se da el primer Secretario de Hacienda, Rafael Pérez Maldonado, pero los años de lucha habían desordenado el sistema y como secretario, empezó a expedir diversos ordenamientos para conocer el movimiento de los recursos y lograr una estimación aproximada de los mismos, resultando fundamental dichas disposiciones, ya que llevaron al Congreso Constituyente a expedir el 11 de marzo de 1822, “el nacimiento formal de la Tesorería de la Federación, pues en éste aparece por primera vez su denominación, señalándose sus atribuciones”

1.2 HISTORIA DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN

LA COLONIA

Apenas consumada la conquista de la capital del imperio Azteca, durante la época Colonial que inicia en 1521 a partir de la caída de la gran Tenochtitlán y durante tres siglos, el manejo de los fondos públicos fue manejado bajo los procedimientos tributarios de los mexicas, por el capitán Julio Alderete, sin embargo el manejo de los fondos públicos, se llevaba en forma desordenada ya que el autor J. Sierra comenta: “...No existen constancias de que anteriormente a 1544 se llevaron libros de control”⁴.

Se establecieron arcas de tres llaves, y de esta forma se dio cierta organización a la oficina de la Tesorería que permaneció casi inalterable durante todo el siglo XVII; en los comienzos del siglo XVIII, se crearon las plazas de Veedor y Proveedor, funciones que poco tiempo después fueron eliminadas, sumándose sus actividades a las que ya tenía el Factor.

³ GONZALEZ, María del Refugio. Historia del Derecho Mexicano. Editorial Mc. Graw Hill. México 1998, p.5

⁴ SIERRA. Carlos J. Historia de la Tesorería de la Federación, Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1972, p.9

El factor tenía bajo su cuidado los almacenes en donde se depositaban las mercancías propiedad del monarca, procedentes del pago de tributos, del intercambio comercial o de mercancías decomisadas; de igual manera, vigilaba todo lo relativo a las ventas de estos bienes y las armas y municiones en los almacenes reales.

Sin embargo, al expedirse la Ordenanza de Intendentes esta plaza de factor se suprimió y sus funciones se distribuyeron entre el tesorero y el contador, creándose los empleos de Guarda General de Almacenes que debería caucionar su manejo y el de tenientes, que custodiarían los depósitos.

LA INDEPENDENCIA

Era tan complejo el manejo de los fondos públicos en la época de la Colonia que al comenzar el siglo XIX se propició la multiplicación de empleos en la tesorería por tal motivo el primer Secretario de Hacienda, Rafael Pérez Maldonado, comienza a girar circulares para identificar el control de caudales y sus movimientos, lográndose de esta forma, con el decreto expedido el 11 de marzo de 1822, restringir facultades y así poder imponer un orden, que se había perdido en los años de lucha de la independencia.

En este Decreto, se advierte el nacimiento formal de la Tesorería General, pues por primera vez aparece su denominación y se señalan sus atribuciones que aún siguen vigentes.

En los momentos del inicio de nuestra vida independiente, la determinación de la contabilidad de la hacienda pública, resulta al parecer, un problema sin solución, ya que como lo hizo notar Rafael Pérez Maldonado, primer secretario de Hacienda, en la memoria de labores presentada al Congreso el 28 de febrero de 1822, deberían hallarse las noticias más exactas de valores, líquidos y egresos, pero no todos los estados de la República Mexicana los enviaban.

Asegura que desde su ingreso al ministerio, tenía la necesidad de reunir todas las noticias que fueran necesarias para darse una idea con que giraban las rentas del erario, de sus productos, de los funcionarios empleados en su administración o recaudación y de los gastos que en sus diferentes atenciones tenían o debían tener el Estado.

De igual forma solicita a los ministros de Relaciones, Guerra y Justicia los presupuestos que están bajo su inspección y en este mismo acto solicita a Hacienda, respecto de los intendentes, directores y demás jefes que por mínimo cargo que hayan tenido en su momento y gobernaron; pero sin conseguir el objetivo que se proponía de formar un estado general de ingresos y egresos manifiesta que descubrir los abusos de la administración y proponer con exactitud y conocimiento las reformas de que fuere susceptible consiguiendo únicamente y manifestando que “sólo he logrado rastrear la dolorosa verdad de que hay un déficit considerable para cubrir en su totalidad el presupuesto general”⁵.

La situación empeoró cuando Iturbide establece su imperio, y como aspiraba al decoro, esplendor y prosperidad del Imperio de Anáhuac ordenó distinciones para los que servían en los ramos del Ejército, Armada y Hacienda, que los uniformes de los jefes y dependientes de las Oficinas de Cuenta y Razón, dispone que entre otros detalles de lujo y derroche en los uniformes, la botonaduras era de oro y en los días de gala o de felicitación usarían espada y sombrero de tres picos, debiendo ser la presilla del sombrero de plata u oro, según a la clase de oficina que correspondiere.

Así mismo se dispuso que desde la primera clase de Intendente del Ejército, hasta la de Tesorero inclusive, como jefes que eran de sus respectivas oficinas, usarían bastón con puño de oro, trencilla y borla de seda, afortunadamente con el final del imperio, todos estos lujos se acabaron.

⁵ Citado por SIERRA, Carlos J. Op.cit. p, 12 .

Al desaparecer Iturbide de la escena política, sigue siendo preocupante la reorganización de las finanzas y así lo expuso el Secretario Francisco Arrillaga en la Memoria del 12 de noviembre de 1823 , describe el estado crítico de la hacienda, por la falta de información, a pesar de las reiteradas disposiciones de sus antecesores y la carencia de datos exactos en productos y gastos durante el último decenio, y por tal razón propone varias reformas, siendo una de las más importantes para nuestra investigación, la creación formal de la Tesorería General, argumentando que:

Sin una tesorería general que reúna el conocimiento y la disposición de todos los caudales consignados al erario público, no podremos cimentar el orden, la cuenta y razón, las mejoras ni la economía necesaria en la hacienda pública. Sea cual fuese el sistema político que nos rija, ha de haber contribuciones y gastos generales, que deben reconocer por caja matriz a la expresada tesorería, como sucede en todas las naciones civilizadas, inclusive los Estados Unidos del Norte de esta América. No debe haber renta alguna nacional sea cual sea su organización particular, que no dependa inmediatamente en sus ingresos y egresos de la tesorería general, ni que deje de presentarle sus cuentas, para que se refundan en la general de ella, que ha de abrazar absolutamente todas las de la administración de Hacienda.

La Tesorería de provincia y de ejército dependerán asimismo de la tesorería general, con la cual se entenderán sobre todas las operaciones, rindiendo a ella sus cuentas.

Argumentaba que con todos los conocimientos, y todas las noticias necesarias en la tesorería general, alcanzaremos a saber todos los años y a cualquiera hora el estado verdadero de las rentas y sus gastos, para las combinaciones que demande la mejora de nuestro estado interior, y de nuestras relaciones exteriores.

Finalmente en este decreto manifiesta que para intervenir a la tesorería general habrá contadores generales de valores y distribución⁶

Aún cuando el término Tesorería General apareció en anteriores documentos oficiales, debemos considerar a Francisco Arrillaga, como padre de la Tesorería ya que fue el primero que proyectó su organización de la tesorería general mediante varias modificaciones, a los sistemas de recaudación y de los manejos de los fondos públicos, aún cuando no se haya instalado durante su gestión hacendaria.

En cada entidad federativa existía un agente fiscal de la Federación que recibía el nombre de intendente y cada renta del estado contaba con su propia dirección y Contaduría, pero este sistema solo propiciaba una falta de control tanto de los ingresos como de los gastos públicos y con decreto del 21 de septiembre de 1824 se suprimen a los intendentes y en su lugar se crean a los Comisarios que se establecen uno en cada Estado de la Federación.

Los Comisarios tenían facultades generales en los ramos de hacienda, crédito público y guerra, además de ser jefes superiores en todos los ramos de hacienda en sus respectivas demarcaciones, deberían vigilar la estricta ejecución de las leyes y reglamentos contra los contrabandos en los ramos de su inspección y efectos prohibidos en los aranceles marítimos. Tenían la facultad de inspeccionar en los caminos, puentes y canales conforme a las disposiciones dictadas para tal efecto, tenían injerencia en el ramo de guerra y en todos los demás casos en que la provisión corriera por cuenta de la hacienda pública, siempre dando cuenta al gobierno de los resultados. El autor Sierra J. Carlos, considera pertinente advertir que en este punto de la historia, se encuentra el primer antecedente de la actual Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.

⁶ Íbidem, p.17

El 10 de mayo de 1826, se expidió el “Reglamento para la Sección de Hacienda de la Contaduría Mayor” en donde se le impuso al Contador Mayor la obligación de revisar personalmente los presupuestos generales de gastos y las cuentas del Secretario de Despacho de Hacienda y se establece el procedimiento a seguir en contra de algún empleado o funcionario que manejare caudales públicos, hasta llegar inclusive al procedimiento contenciosos que debería ventilarse ante los tribunales competentes. Aquí encontramos sin duda alguna los primeros antecedentes en consideración, respecto a la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos.

En la publicación del 13 de mayo de 1826 se estableció por primera vez el procedimiento a que debería ajustarse la elaboración de pliegos de observaciones o reparos de finiquitos y de los procedimientos contenciosos que se ventilaran ante los tribunales competentes. Es importante señalar que se obligó a los contadores de glosa a formular los pliegos de observaciones o reparos, dentro del mismo año en que fueren presentadas las cuentas.

Con la expedición de la Ley para el Arreglo de la Tesorería el 26 de octubre de 1830 se reorganiza la planta de funcionarios y empleados y se establece que no podrán ser ministros o empleados de la tesorería la persona que hubiera malversado alguna vez el manejo de caudales ajenos, ya fueran públicos o privados y se obligo a los ministros tesoreros a caucionar su manejo con fianzas por la cantidad de veinticuatro mil pesos.

Por Ley del 21 de mayo de 1831, se dispuso el arreglo de las comisarías y se obligo en el artículo 7º a los comisarios generales a caucionar su manejo antes de tomar posesión de su cargo, a satisfacción de los ministros de la tesorería, con sumas que iban de veinte mil a cuatro mil pesos, según la importancia de la zona. De igual forma en el artículo 12º se dispuso que los contadores tesoreros también caucionarían su manejo con garantías que iban de doce mil a tres mil pesos con el mismo criterio, El artículo 13, señaló una responsabilidad

mancomunada para los contadores tesoreros en el manejo y custodia de caudales y efectos.

El 20 de julio de 1831, se expidió el “Reglamento para la Tesorería General de la Nación” que contiene las atribuciones de la Tesorería General de las comisarías y de los Contadores Tesoreros en sus 224 artículo, resultando lo más importante, verificar el ingreso y egreso de caudales en las oficinas de distribución, recoger los fondos precisos para hacer los pagos, de igual forma recogerían los sobrantes que resultaran de las oficinas gubernamentales, llevar la cuenta y razón de los caudales que llegaren a ingresar como productos líquidos de las rentas, ramos del erario, donaciones préstamos, depósitos etc. aquí encontramos los verdaderos antecedentes legales e históricos de nuestra actual legislación.

La tesorería debería llevar por cada año económico un libro en el que tomaría razón del día en que recibiera las órdenes del Ejecutivo, la fecha en que las comunicara y el día en que recibiera la contestación, además como la deuda pública constituía un renglón de bastante importancia, la Tesorería tenía la obligación de llevar libros de gastos y erogaciones de las delegaciones y consulados de nuestro país en el extranjero.

La tesorería pretendía tener control con dos libros: uno de ingresos y otro de egresos, debidamente fechados, sellados y autorizados por el Contador Mayor de Hacienda, la tesorería se sometía a un extraordinario detalle de actividades que seguramente no se realizaba íntegramente por la extremada burocracia de estos mandatos, además tenía la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación sus estados mensuales.

En los cortes de caja de las comisarías, deberían intervenir los gobernadores de los Estados, Distrito y Territorios, o en su lugar la primera autoridad política del lugar y para efectuar actos de vigilancia en los almacenes de hacienda de sus

correspondientes jurisdicciones, así como intervenir en todos los cortes de caja de las oficinas federales existentes en los puntos de sus residencia, se facultó a los comisarios y se les autorizó para allegarse toda la información necesaria para detectar el buen o mal desempeño de las actividades, es decir, tenían que verificar que tanto el erario como el público recibían la atención debida, supervisar si se recaudaba conforme a la ley, si los empleados asistían puntualmente a laborar y si su actuación era correcta.

Si el problema del manejo de los fondos públicos de la Federación era grave, esta dificultad se acrecentó, cuando las autoridades hacendarias tuvieron que encargarse del manejo de los fondos públicos de las entidades federativas, al desaparecer durante el régimen central.

Debido a la crítica situación económica que experimentaba nuestro país, el 24 de mayo de 1836, por circular, se determinó que las autoridades judiciales deberían auxiliar a las del ramo de hacienda en todo cobro a favor del erario que éstos pretendieran, a fin de que el tesoro público recibiera con la urgencia necesaria, los fondos que necesitaba, rebasándose así los límites de cualquier sistema tributario, en perjuicio de los derechos individuales, pero con decreto del 20 de enero de 1837 se autorizó de manera general a todo empleado encargado del cobro de las rentas para llevar a cabo acciones económico-coactivas y lograr la recaudación y cobro de créditos.

Los comisarios y subcomisarios desaparecen por decreto el 17 de abril de 1837 y se dispone que las atribuciones que les concedían las leyes anteriores, se les concede a los jefes superiores de hacienda y a sus subalternos; con esta disposición, resultan facultados los jefes superiores y jefes de oficina de Hacienda para multar a sus subalternos hasta por la mitad del sueldo de un día por faltas que cometieran y las personas que en alguna ocasión hicieron malversación de fondos públicos o ajenos, estuvieron impedidos para ocupar un puesto en las oficinas de recaudación o de distribución.

Era tan grave la situación de la hacienda pública que el 27 de febrero de 1838, se expidió una circular ordenando que a los empleados del gobierno se les cubriera sólo la mitad de sus sueldos, remitiendo el importe de la otra mitad inmediatamente a la Tesorería General y a las departamentales⁷.

El 14 de marzo de 1838, se creó un Tribunal de Revisión de Cuentas, cuyo reglamento se expidió el 12 de marzo de 1840 y con la creación de este tribunal se pugnó por una vigilancia efectiva sobre los empleados de hacienda que manejaran caudales toda vez que se aprovechaban de la situación para utilizar los ingresos públicos en su provecho, o utilizar sus puestos para obtener ventajas personales.

La Ley Sobre Organización de la Tesorería General, fue expedida el 15 de junio de 1840 y fijaba bases para el arreglo de la Tesorería General ya que demandaba una organización particular reduciéndose a la sencillez y al orden más riguroso la distribución de los fondos producidos por las contribuciones, pero poco se habló de las funciones de la tesorería.

Debido a los numerosos abusos de los agentes fiscales el 15 de octubre de 1846, se derogó el decreto del 20 de enero de 1837, el cual otorgaba a los empleados de hacienda facultades económico-coactivas, devolviendo éstas a los tribunales de la federación, aún cuando esto se consideró un retroceso en el procedimiento administrativo de ejecución.

Como consecuencia del tratado de Guadalupe Hidalgo, en el cual se concertó la paz con los Estados Unidos de Norteamérica, se expidió con fecha 14 de junio de 1848 la ley por la cual, entre otras disposiciones dictadas en ella, se establecieron los años económicos que comprenderían los períodos del 1 de julio al 30 de junio; también se dispuso que la Tesorería General, debería estar

⁷ Íbidem, p.66.

enterada de todas las operaciones financieras del gobierno, es decir desde las combinaciones más elevadas de la economía política, hasta los pagos más insignificantes, señalándose que la Tesorería General tendría la obligación de remitir al Ejecutivo, y éste a las Cámaras un informe mensual de gastos.

En un intento más de reorganización, el 12 de febrero de 1851, se suprimieron las comisarías generales, que fueron creadas mediante decreto del 21 de septiembre de 1824 y se establece que serán ejercidas por los jefes de Distritos de Hacienda con jurisdicción en las extensiones geográficas que señalen, pudiendo abarcar dos o más estados. y se dejó a la expedición del reglamento del 26 de marzo de 1861, el control en el manejo de caudales que debería ejercer la Tesorería General, sobre esta comisaría y sus dependencias.

El 28 de febrero de 1851 se expidió un decreto para el ramo civil, se crearon quince distritos de hacienda distribuidos en puntos estratégicos del país, y estos empleados estuvieron sujetos a la autoridad inmediata de la Tesorería General y sus funciones fueron las de colectores y pagadores de la federación, ya que el ajuste y contabilidad tanto de los pagos como de los cobros, debería ser llevada exclusivamente por la Tesorería General.

Como se manifestó en los considerandos del decreto del 27 de mayo de 1852, se expidió el reglamento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con apoyo en este decreto, el 25 de junio del mismo año, se expidió el reglamento del Ministerio de Hacienda que estableció las atribuciones del Secretario del Ramo, del Oficial Mayor y de cada una de las seis secciones creadas, que ubicaban a cada uno de los complejos ramos que integraban la Secretaría de Hacienda, quedando encuadrada dentro de la quinta sección la Tesorería General, pero sólo en cuanto a sus asuntos económicos, ya que dada la magnitud y complejidad de sus funciones de la tesorería, siguió laborando en muy estrecho y directo contacto con el secretario del ramo y con el propio jefe del Poder Ejecutivo.

El 26 de junio de 1852, se expidió el reglamento y planta de la tesorería y cambió el nombre de “Tesorería General de la Federación” a “Tesorería General de la Nación”; las innovaciones efectuadas y la organización establecida respondía a un sistema en el cual sus creadores se percataron de la importancia que dentro de la hacienda pública, tenía la Tesorería General.

Por decreto del 17 de marzo de 1853, se designo como Presidente de la República Mexicana a Antonio López de Santa Anna, y se inicia una etapa difícil para la hacienda pública del país, ya que la primera medida de este régimen fue decretar la centralización de todas las rentas públicas, violándose con ello la soberanía de las entidades federativas.

Los límites de las facultades del gobierno federal están indudablemente rebasados en este decreto presidencial del 14 de mayo de 1853, ya que se dieron instrucciones a la Tesorería General para que reuniera todos los datos relativos al costo de la administración pública de cada estado, esta disposición se complemento con el decreto del 29 de mayo de 1853, en el cual se declararon los ramos que constituían la hacienda pública tanto de la Federación como de los municipios, constituyendo el primer antecedente de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que se enumeraron los bienes muebles e inmuebles que formaban el patrimonio del estado, también en este decreto se mencionan por primera vez todos los ingresos de la nación y la aplicación que deberían dárseles, antecedentes de la actual ley de ingresos y ley de egresos, lo cual demuestra que la sistematización de la hacienda pública dio un paso delante de manera muy firme.

De manera muy precisa, se determina por primera vez la función de la Tesorería General, procurándose por primera vez también, la unificación de sistemas en el manejo de los fondos públicos ya que la Tesorería General, como oficina matriz de la distribución de caudales, conforme a las leyes vigentes, reunirían los productos líquidos de todos los ramos y en cuanto a la

recaudación ejecutarían la cobranza de los ramos de las rentas que les correspondieran, y harían los gastos de la administración con arreglo a las disposiciones relativas; deberían llevar la contabilidad de los productos y gastos, y dirigirían al jefe superior de Hacienda para que éste lo hiciera al secretario.

Desde un punto de vista técnico, el sistema fue bueno, aunque los resultados prácticos dejaron mucho que desear, debido a que la dictadura desvirtuó muchos de estos lineamientos.

No obstante que la Constitución Política no se reformó, Santa Anna, llegó al grado de volver al sistema centralista y el 21 de septiembre de 1853, se ordena que cambie la denominación de los Estados de la Federación por departamentos, se decretó la centralización de las rentas públicas, y en materia política solo la voluntad de Santa Anna contaba en el gobierno interior de dichas entidades federativas.

Por decreto del 26 de noviembre de 1853, prácticamente se nulificó a la Tesorería General, en lo concerniente a la rendición de la cuenta, pues se cambia la denominación de la Contaduría Mayor de Hacienda, por el de Tribunal de cuentas y se amplió el personal, el presupuesto y las facultades de esta dependencia, pues se obligó a todos los funcionarios que manejaran caudales a rendir sus cuentas anuales a dicho tribunal, por conducto de la Tesorería General.

Los problemas relacionados en los pliegos de responsabilidades, se ventilaban directamente entre el tribunal y el afectado, ignorando sobre todo a la Tesorería General respecto a cualquiera de los trámites que se efectuaran, se hizo a la tesorería un instrumento mecánico de concentración y distribución de trabajo, en lugar de una dependencia manejadora de los recursos económicos de la Federación.

Cuando Santa Anna es derrocado, se inició nuevamente la reestructuración de la hacienda pública y por consecuencia la de la Tesorería General; por decreto del 10 de octubre de 1855, se derogó el decreto que facultó al Tribunal de Cuenta de la contaduría Mayor del 26 de noviembre de 1853 y concede nuevamente estas funciones a la Tesorería General.

Era tanto el daño que había causado la anarquía en la concentración y distribución de caudales que el gobierno interino evitó más daños a la hacienda pública, dándole la función que siempre le correspondió a la Tesorería General, por tal motivo en este mismo decreto se declaran extinguidas las jefaturas de hacienda y las tesorerías departamentales, devolviendo estas funciones a los tesoreros del Estado.

No obstante que desaparecieron las tesorerías departamentales, el día 29 de noviembre del mismo año, se expidió un decreto estableciendo agentes del gobierno en cada una de las entidades federativas, estos agentes dependían del Secretario de Hacienda en todo lo administrativo y económico, y de la Tesorería General en lo relacionado con la distribución de caudales.

La Guerra de Reforma hizo que los negocios y leyes relacionadas con la hacienda pública sufrieran un nuevo descalabro y entorpecimiento, por esta razón, en la Tesorería General, nada se hizo entre 1858 y 1860 y hasta el triunfo del gobierno liberal se reiniciaron los trabajos de organización de la tesorería.

Debido a la intervención francesa, en los años de 1862 a 1866 la Tesorería General retrocedió en todos sus aspectos; fue hasta el triunfo de la república en 1867 cuando se inició la reconstrucción del sistema hacendario nacional al expedir la ley del 6 de agosto de 1867, reforma la planta de la tesorería general, el objetivo primordial de esta ley que dio nueva organización a la Tesorería General fue el tratar de concentrar las funciones de esta dependencia

gubernamental dentro del ministerio de hacienda, ya que hasta esta fecha había venido funcionando en varios aspectos sin el control del secretario del ramo.

Es importante comentar que a lo largo de la historia de la Tesorería de la Federación, el momento más crítico fue el que vivió con la expedición del Reglamento Económico de la Secretaria de Hacienda de fecha 1º de octubre de 1869 que establece las atribuciones del secretario del ramo y de dos oficiales mayores, creando dentro de dicha dependencia seis grandes secciones, y aún cuando el control sobre la tesorería únicamente fue administrativo, no dejó de afectar a esta dependencia, pues su actuación jerárquica y funcional se vio seriamente amenazada, ya que incluso se hablaba de su desaparición; Pero lejos de fortalecer la idea de tal desaparición, el secretario del ramo vuelve a darle fuerza jurídica a sus actividades y funciones con la expedición del decreto del 1 de julio de 1870 que disponía las funciones de la Tesorería.

La situación jurídica y administrativa de la Tesorería General mejoró notablemente con el decreto del Congreso de fecha 18 de noviembre de 1873 en el que se dieron las reglas a que debería sujetarse esta dependencia para presentar los proyectos de presupuesto, y ahora más que nunca se hacía necesaria la expedición de una ley que reorganizara a la tesorería y reestructurara sus funciones, tan precariamente sostenidas.

Con el fin de intentar la reorganización de la tesorería el 19 de febrero de 1877 se expiden algunas disposiciones administrativas, pero fue al Ministro Matías Romero, quien consiguió por fin meter el orden necesario en el manejo de los caudales públicos mediante la expedición del Reglamento de la Tesorería General de la Federación del 1º de julio de 1877 el cual constaba de 586 artículo, en el se hace la necesaria sistematización de las funciones de la tesorería. Se comenzó por modificar la denominación de esta dependencia, a la cual se sustituyó la palabra *Nación* por *Federación*.

Los primeros seis artículos de este reglamento contienen las atribuciones de la tesorería, en los que se dice que esta dependencia sería una oficina recaudadora, distribuidora de la contabilidad, y como tal, tendría el deber de vigilar la exacta recaudación de los impuestos en todas las oficinas federales. La tesorería tuvo en este reglamento, todas las atribuciones relacionadas con el control y manejo de los bienes nacionales.

Con este reglamento se derogaron todas las demás disposiciones reglamentarias que para la Tesorería General y la comisaría del ejército, se hubieren dictado hasta esta fecha.

Con el fin de establecer adecuadamente las funciones de la Tesorería el 29 de junio de 1881, se expidió el reglamento de esta dependencia, resultando más importante para este trabajo de investigación, lo siguiente:

- Verificar la recaudación y distribución de todos los fondos federales.
- Vigilaría que las oficinas recaudadoras, después de haber hecho los gastos económicos de sus respectivas administraciones y cumplidas las órdenes a su cargo, no demoraran la situación de sus productos líquidos.
- Cuidaría que las oficinas recaudadoras y distribuidoras de fondos federales, y los pagadores y demás agentes que manejaran fondos del erario, remitieran a la tesorería con puntualidad sus cortes de caja y las cuentas y comprobantes originales de sus operaciones de cada mes, dentro de los plazo que el propio reglamento señaló.
- La tesorería también pondría interés en vigilar que las oficinas y agentes que manejaran fondos del erario, dejaran satisfechos dentro del plazo que se les señalara, las observaciones que se hicieron a sus cuentas, cuando se efectuase la glosa preventiva.
- Cuidaría que las oficinas, empleados y agentes que manejen fondos del erario, siguieran fielmente las instrucciones que la propia tesorería les girara sobre contabilidad y las demás disposiciones legales o reglamentarias sobre recaudación y distribución de caudales.

Las atribuciones del Tesorero General quedaron determinadas como responsable en el manejo de fondos.

En la ley del 23 de mayo de 1910, comenzó por modificar el nombre de la tesorería. El artículo 1º estableció que la Tesorería General de la Federación, en lo sucesivo se denominaría sólo Tesorería de la Federación y sus funciones se concretarían a recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos, así como a administrar los bienes de la hacienda pública federal, y se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa para tal fin, aunque bien lo señala el Autor Agustín Herrera Pérez “para recordarse el principio de que deben ser distintas las oficinas que manejan fondos de las que llevan la contabilidad”⁸.

El 16 de junio del mismo año, se expidió el reglamento de la Tesorería de la Federación, de acuerdo con su artículo primero, compete a ésta las funciones de recaudación, concentración y movimiento de fondos; guarda y administración de los caudales y bienes de la Federación; vigilancia e intervención; distribución y pagos; y entre sus funciones específicas, más importantes para nuestro tema, se encuentran:

- La concentración de fondos federales y la situación de las cantidades necesarias para el servicio público.
- Custodiar los valores y caudales de la hacienda pública, así como los que por cualquier motivo tuviera bajo su guarda o administración.
- Ejercer eficaz y constante vigilancia sobre las direcciones generales, oficinas y agentes de la administración que manejen caudales o valores.
- Intervenir por sí o por medio de delegados, ante la entrega de oficinas con manejo de fondos o valores.
- La Tesorería sería la encargada de calificar y aceptar las garantías que debieran otorgarse para el cumplimiento de los contratos y demás obligaciones a favor del gobierno federal.
- Hacer efectivos los adeudos por responsabilidad y los fiscales, cuyo cobro ejecutivo no estuviere encomendado por las propias leyes a alguna otra dependencia.
- En esta ley también se precisaron los requisitos que deberían llenarse para la ministración de fondos.
- Una novedad de este decreto fue la inclusión del subtesorero, aún vigente hasta la fecha.

⁸ HERRERA PEREZ. Agustín, La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Edición Carsa, México 1992, p.101.

LA REVOLUCION Y POST-REVOLUCION.

La Tesorería de la Federación no fue la excepción en el impacto del movimiento revolucionario que sacudió a nuestro país en sus estructuras políticas, social y económica. Los Poderes de la Federación y la Tesorería residieron en los años de 1914 y 1915 en forma transitoria en el puerto de Veracruz para volver a la Capital de la República en 1916.

Para el 14 de abril de 1917, Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, en la apertura del poder extraordinario de sesiones del congreso de la Unión, presento un informe de la situación de la administración pública durante el periodo revolucionario, y es así como se dijo que al comienzo de la revolución, los gastos de campaña se hacían casi siempre por los jefes militares, procurándose fondos de donde pudieran hallarlos, haciéndose imposible que fuera llevada una cuenta aproximada de lo que se gastaba, Que al terminar el primer período de la revolución, fue cuando se pudo llevar una contabilidad realmente ordenada de los gastos efectuados. Sin embargo, se dijo que no podían rendirse cuentas exactas de los gastos, excepto de las cantidades que salieron directamente de la Tesorería General o de las oficinas dependientes de ellas.

Con la expedición de Nuestra Carta Magna del 5 de febrero de 1917, se dio la reestructuración de nuestro sistema jurídico político, también la reorganización del sistema administrativo y Departamentos de Estado, el 31 de diciembre de 1917, de esta manera por iniciativa del Poder Ejecutivo, quedó consignada en la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado la creación de una nueva dependencia administrativa autónoma llamada Departamento de Contraloría, con fecha 19 de enero de 1918, que asumiría las funciones que tuvo hasta esa fecha la Dirección de Contabilidad y Glosa, misma que funcionó de forma independiente de la Secretaría de Hacienda; Cabe precisar que el contralor de

la Federación tuvo en esta ley, facultades imprecisas e ilimitadas, que eran en varios aspectos contrarias a todo régimen de derecho.

El 10 de febrero de 1926, se expide la Ley de Tesorería de la Federación, evitando los conflictos de competencia y de funciones que se suscitaron entre la Tesorería y la Contraloría, ya que de manera precisa, se otorgaron a la Tesorería las siguientes atribuciones:

- Efectuar la concentración de los fondos federales y hacer las situaciones necesarias para el servicio público.
- Exigir que se hicieran con la debida oportunidad los cobros y descuentos encomendados a las oficinas con manejo de fondos públicos.
- Custodiar los caudales y valores de la hacienda pública, así como los que por cualquier motivo tuviera el gobierno de la Federación bajo su guarda o administración.
- Ordenar la práctica de visitas que juzgara oportunas, a las oficinas o agentes que tuvieran encomendadas la función de manejo de fondos de la Federación.
- Intervenir, cuando la propia tesorería lo juzgara conveniente, si la importancia del caso lo amerite, en la entrega de oficinas con manejo de fondos, valores o bienes de la Federación, sin perjuicio de la intervención que correspondiera a la contraloría.
- Hacer efectivos mediante el procedimiento económico-coactivo establecido en esta propia ley, los reintegros por responsabilidades pecuniarias de funcionarios y empleados de cualquier ramo de la administración, que manejaran caudales y valores de la hacienda pública federal, y en general todos los adeudos fiscales de cualquier procedencia, cuyo cobro ejecutivo no estuviera encomendado por las leyes a otra oficina.

La Tesorería practicaría visitas a todas las personas y oficinas que tuvieran a su cargo manejo de fondos, en el reglamento se estableció, aunque de manera muy breve, el funcionamiento de este cuerpo de inspección, que años más tarde daría nacimiento a la Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, el 30 de diciembre de 1932, empezó a tener funciones muy similares a las que tuvo en el año de 1881; la percepción, concentración, situación y custodia de los ingresos

y fondos, fue facultad de la tesorería, así como la constitución de responsabilidades a favor de la Federación, que resultaran de la glosa de cuentas, la formación de la cuenta pública anual y la emisión y amortización de los títulos de la deuda pública mexicana.

En esta ley se concedieron a la tesorería las atribuciones de inspección y vigilancia que en su época tuvo la Contraloría de la Federación, facultades más prudentes que como originalmente se le habían otorgado a la contraloría; “Las críticas que en diversas épocas se hicieron a esta ley, son en muchos aspectos fundadas, pues la desaparición de la contraloría y la centralización de funciones en la tesorería fue apresurada y muy poco pensada, al grado de que se afirma que la legislación en esta materia retrocedió cincuenta años”⁹

Con fecha 17 de marzo y 28 de agosto de 1936, se expidieron la Ley y el reglamento del Servicio de Inspección Fiscal, que tuvo por objetivo centralizar en una oficina ajena a la tesorería, todas las actividades relacionadas con el control, fiscalización y vigilancia de los intereses económicos del erario, resultando dos importantes funciones: la vigilancia de todas las personas que manejan fondos o valores de la Federación, así como intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación o reparación que se llevaran a cabo por cuenta del gobierno federal; En esta ley y en el reglamento se establecieron con claridad las facultades del personal y el procedimiento a que deberían ajustar su actuación.

Más tarde, la oficina de Inspección Fiscal se transformó en la Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores, por virtud de la ley correspondiente, expedida el día 31 de diciembre de 1959 y su reglamento, de fecha 10 de junio de 1968.

⁹SIERRA. Carlos J. Op. Cit. p. 198.

ACTUALIDAD.

A partir del 31 de diciembre de 1959, con la publicación de la Ley sobre el servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, se estableció la creación de la Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores.

Con la publicación de la de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, la programación y presupuestación del Gasto Público Federal, anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasó a formar parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en consecuencia se expidió un nuevo reglamento interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1977, quedando integrada la secretaría como sigue:

- La Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La Subsecretaría de Ingresos.
- La Subsecretaría de Inspección Fiscal a la que se adscribieron entre otras, la Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores, así como las delegaciones Regionales de Inspección Fiscal.
- La Oficialía Mayor.
- La Procuraduría Fiscal de la Federación.
- La Tesorería de la Federación.

En consecuencia, el 31 de diciembre de 1979, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó un nuevo reglamento interior, con motivo de las reformas.

Con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1982, se le confieren nuevas atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de Planeación, Coordinación, Evaluación y Vigilancia del Sistema Bancario del País, derivadas de la nacionalización bancaria; Como resultado de estas atribuciones, se publicó un Reglamento Interior el 26 de agosto de 1983, mediante el cual se facultó al Secretario para presidir el Consejo Nacional de

Financiamiento del Desarrollo, se creó la Contraloría Interna adscrita al área del Secretario, por tal motivo, en la Subsecretaría de Inspección Fiscal, se suprimió la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, así como las Delegaciones Regionales de Promoción Fiscal, y por tal motivo, las funciones relativas a la vigilancia en materia de fondos y valores federales, se transfirieron a la Contraloría Interna de la Secretaría.

En cumplimiento a las medidas de racionalización del gasto público emitidas por el Ejecutivo Federal, el 19 de Agosto de 1985 se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el cambio estructural de que se suprimió la Subsecretaría de Inspección Fiscal.

A fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en el desarrollo de las atribuciones de la Secretaría se emitió un nuevo reglamento interior el 17 de enero de 1989, mediante el cual en la Tesorería de la Federación, se creó la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, con nivel de Dirección de área.

A fin de fortalecer la cohesión de la política económica y con ello contribuir a la consolidación de la recuperación económica, de la estabilización y del financiamiento de desarrollo, el 21 de febrero de 1992, mediante el decreto de que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dispuso la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Así mismo el 24 de febrero del mismo año se publicó un nuevo reglamento y en la Tesorería de la Federación, se le otorgó el nivel de Dirección General a la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.

Con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría, el 11 de septiembre de 1996, se formalizaron los cambios efectuados durante 1995 y 1996, en la

Tesorería de la Federación, cambia la denominación de Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores por Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.

La última reforma que nos atañe respecto a nuestro tema de investigación, corresponde a la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2004 en la cual se reforma el artículo 191 fracción IV, mismo que en capítulos subsecuentes abordaremos.

Conforme a lo anteriormente expuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda integrado para su debido funcionamiento con 1 Secretario, 3 Subsecretarios, 1 Procurador Fiscal de la Federación, 1 Tesorero de la Federación, 1 Oficial Mayor, 16 Titulares de unidad o equivalentes, 29 Directores Generales o equivalentes y 5 órganos desconcentrados como se aprecia en el organigrama de dicha dependencia.

1.3 ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece en su artículo 2 que para el ejercicio y despacho de los negocios administrativos, habrá dependencias administrativas de la Administración Pública Centralizada como Secretarías de Estado y artículo 26 del mismo ordenamiento, que establece que el Poder Ejecutivo de la unión contará entre otras dependencias con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como una Dependencia de la Administración pública Federal Centralizada y a quien corresponde el despacho de los asuntos que se encuentran establecidos en el artículo 31 de la misma ley.

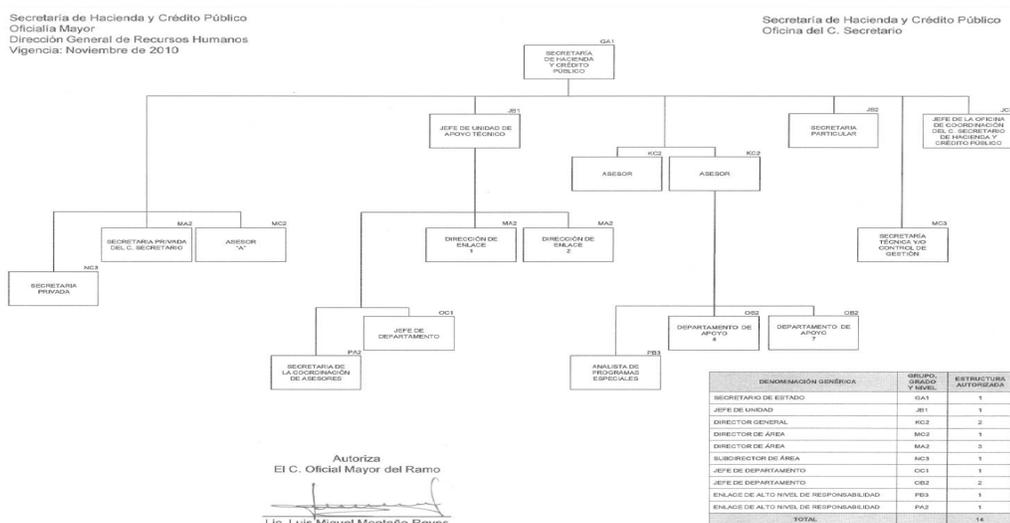
Para atender en nombre del Ejecutivo Federal el despacho de los asuntos a cargo de la Secretaría, conforme a su ámbito legal de competencia, así como planear y conducir sus actividades con sujeción a las políticas para el logro de

los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, esta Secretaría cuenta con las siguientes unidades administrativas.

- Secretaría
- Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público
- Subsecretaría de Ingresos
- Subsecretaría de Egresos
- Oficialía Mayor
- Procuraduría Fiscal de la Federación
- Tesorería de la Federación
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

Es importante señalar que dicho manual, no incluye las atribuciones, organograma y estructura orgánica, ni los objetivos y funciones del Servicio de Administración Tributaria, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, del Sistema de Ahorro para el Retiro, ya que con fundamento en el artículo 98-C del Reglamento de la Secretaría, dichos órganos desconcentrados, tendrán la organización y las atribuciones que establezcan los ordenamientos legales y reglamentarios por los que fueron creados.

ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.



1.4 ORGANIGRAMA DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN.

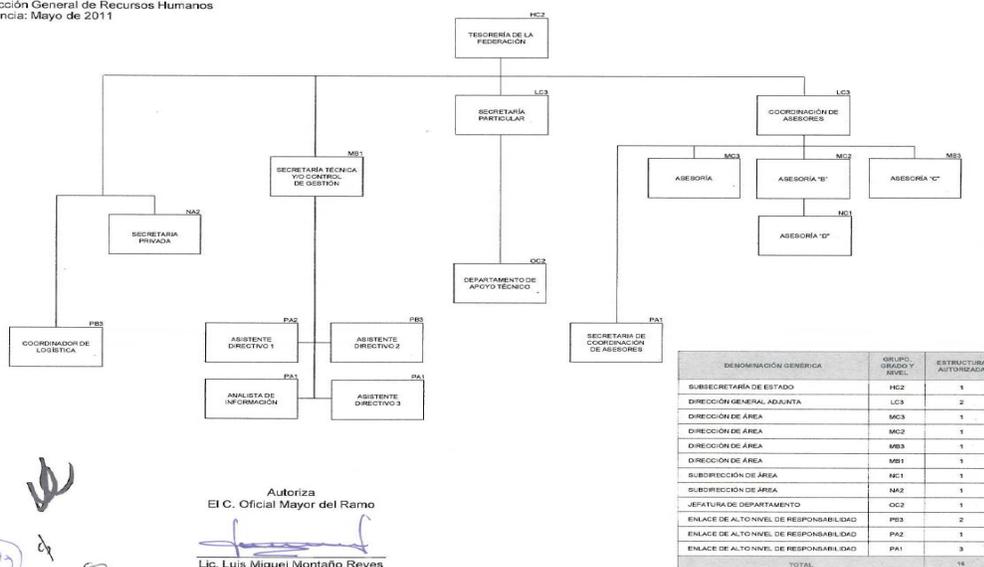
Dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encontramos ubicada a la Tesorería de la Federación como unidad administrativa, encargada de resolver los asuntos relacionados con la aplicación de los ordenamientos legales y administrativos que rigen las actividades de tesorería y de vigilancia de fondos y valores de la Federación, que sean competencia de la Secretaría, a fin de mantener dentro de las disposiciones legales vigentes el Servicio de Tesorería de la Federación, la cual está integrada por:

- Subsecretaría de Operación
- Subsecretaría de Contabilidad y Control Operativo
- Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores
- Dirección General de Procedimientos Legales
- Dirección General de Sistemas Automatizados
- Dirección General Adjunta de Administración de Cartera y Activos no Monetarios
- Dirección de Técnica Operativa
- Ocho Delegaciones Regionales en el Interior de la República Mexicana

ORGANIGRAMA DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Oficialía Mayor
Dirección General de Recursos Humanos
Vigencia: Mayo de 2011

Tesorería de la Federación



1.5 COMPETENCIA

Dentro del Manual de Organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La Tesorería de la Federación (TESOFE), por mandato legal, debe proporcionar a la Federación los servicios de tesorería y de vigilancia de fondos y valores. Tiene como objetivo administrar con eficiencia, eficacia y transparencia los fondos y valores propiedad del Gobierno Federal y los que están bajo su cuidado, así como proporcionar información oportuna para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Para tal efecto, la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, realizará actos de vigilancia para comprobar el funcionamiento adecuado de las oficinas que recaudan, manejan, administran o custodian fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal y el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los auxiliares de Tesorería y a los servidores públicos, a efecto de que se ajusten a las disposiciones legales relativas

De tal forma que la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, Ordena y practica inspecciones, auditorías, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimientos de existencias, análisis de los sistemas de control establecidos y demás actos de vigilancia de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación por parte de los servidores públicos y auxiliares de Tesorería de la Federación, así como para la revisión de las operaciones realizadas por los sujetos mencionados, relacionadas con la adquisición de bienes o contratación de servicios vinculados con proyectos de infraestructura productiva de largo plazo que afecten fondos o valores federales, y respecto de las funciones que realizan las unidades de la Tesorería de la Federación y de los procedimientos administrativos que deban cumplir, sin detrimento de las facultades que corresponden a otras dependencias; asimismo, coordinarse con otras autoridades para la práctica de los actos de fiscalización que resulten necesarios con motivo del ejercicio de las facultades conferidas.

Es importante indicar que la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores puede Embargar precautoriamente los bienes de los servidores públicos, probables responsables de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación para asegurar los intereses del Erario Federal, así como suspender provisionalmente en las funciones de recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores a dichos servidores públicos, informando de ello a la Secretaría de la Función Pública o al respectivo órgano interno de control y ordenar la sustitución que, en su caso corresponda, así como formular los pliegos preventivos de responsabilidades y los de observaciones y ejercer las facultades que correspondan al personal de vigilancia conforme a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Atendiendo lo anterior, el fincamiento de pliegos preventivos de responsabilidades, determina que es procedente que el o los servidores públicos señalados como responsables, puedan resarcir al Erario Federal el monto del daño o perjuicio determinado, ya que del estudio del pliego preventivo se concluyó que existe la infracción que motivo la responsabilidad.

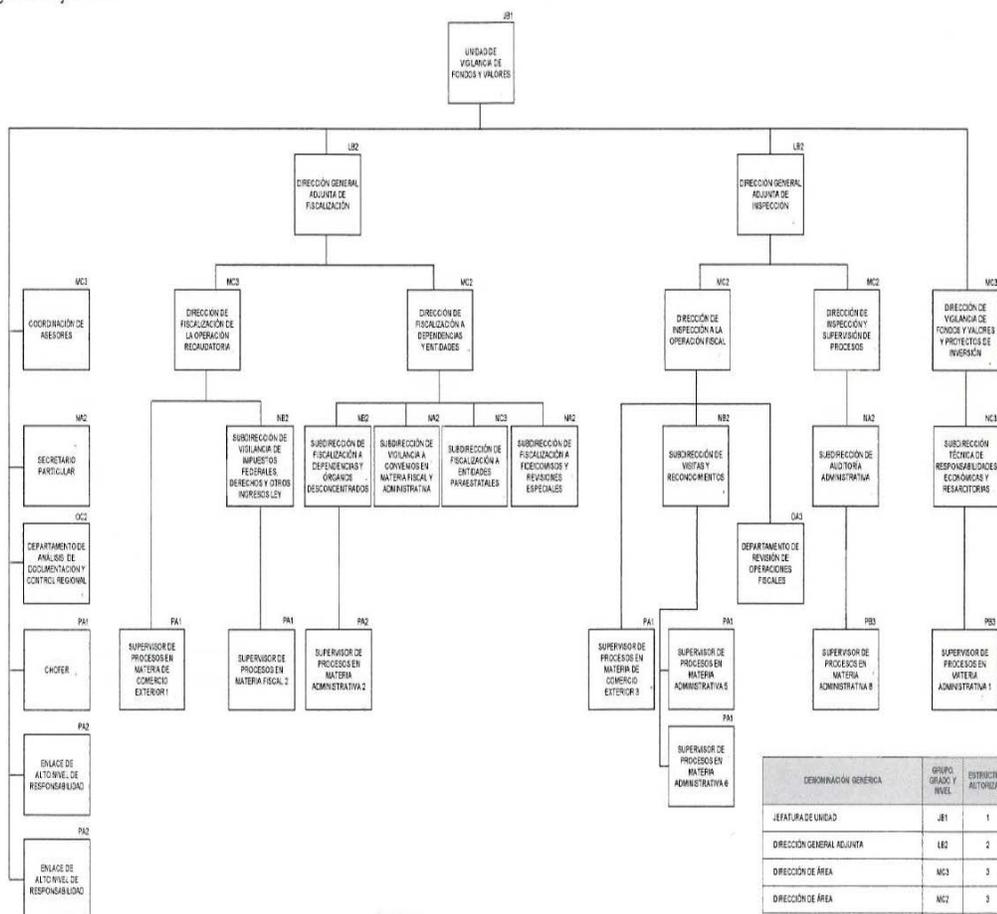
La modificación del pliego preventivo de responsabilidades significa que con los argumentos esgrimidos por el o los responsables que se inconformaron y con las pruebas rendidas, puedan desvirtuar en parte la responsabilidad que se les imputa, lo que trae como consecuencia que se modifique el monto del daño o perjuicio, o por el contrario, del análisis del pliego preventivo y su correspondiente documentación se llegue a la conclusión de que la afectación a la Hacienda Pública Federal es mayor, emitiéndose así el pliego de responsabilidades en los términos que resulten.

Por último, la cancelación del pliego preventivo consiste en dejarlo sin efectos, en virtud de que con los argumentos hechos valer por el o los presuntos responsables se concluye que no incurrieron en la responsabilidad imputada.

ORGANIGRAMA DE LA UNIDAD DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 Oficialía Mayor
 Dirección General de Recursos Humanos
 Vigencia: Mayo de 2011

Tesorería de la Federación
 Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores



Autoriza
 El C. Oficial Mayor del Ramo

[Handwritten signatures and initials]

[Signature]
 Lic. Luis Miguel Montaña Reyes

DESIGNACIÓN GENÉRICA	GRUPO, GRADO Y NIVEL	ESTRUCTURA AUTORIZADA
JEFATURA DE UNIDAD	JE1	1
DIRECCIÓN GENERAL AGUJETA	LE2	2
DIRECCIÓN DE ÁREA	MC3	3
DIRECCIÓN DE ÁREA	MC2	3
SUBDIRECCIÓN DE ÁREA	MC3	2
SUBDIRECCIÓN DE ÁREA	MC2	3
SUBDIRECCIÓN DE ÁREA	MC2	4
JEFATURA DE DEPARTAMENTO	OC2	1
JEFATURA DE DEPARTAMENTO	OC3	1
ENLACE DE ALTO NIVEL DE RESPONSABILIDAD	FB3	2
ENLACE DE ALTO NIVEL DE RESPONSABILIDAD	FA2	3
ENLACE DE ALTO NIVEL DE RESPONSABILIDAD	FA1	6
TOTAL		31

CAPITULO 2

CONCEPTOS Y GENERALIDADES

A continuación se exponen los principios básicos del derecho administrativo, para entender las definiciones y conceptos que se utilizan dentro de la Administración Pública, y en particular dentro de las Leyes y Reglamentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.1 PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

En su sentido tradicional, el Derecho Administrativo es aquella rama del Derecho público que se encarga de estudiar la organización y funciones de las instituciones del Estado en especial aquellas relativas al poder ejecutivo; El derecho administrativo establece los órganos e instituciones a través de los que actúan la Administración Pública, desde los servicios centrales, los órganos desconcentrados, descentralizados y organismos autónomos dependientes de otras instituciones.

Los principios fundamentales del derecho administrativo son fijados por la Constitución y regula aquellas actuaciones de la Administración Pública en las que los órganos administrativos actúan investidos de potestades públicas, la mayoría de estos órganos tienen como característica común, la competencia para actuar con prerrogativas o poderes superiores a los que poseen los particulares.

Por tal motivo, el Derecho Administrativo determina las obligaciones que corresponden a todo servidor público con el objeto de que el desempeño del empleo, cargo o comisión, lo realice con la debida honestidad y profesionalismo, y cuya inobservancia tenga como consecuencia la instrumentación del procedimiento disciplinario correspondiente, conforme a la

Ley Administrativa aplicable, que contemplan su propio procedimiento disciplinario a todo servidor público, para que su manejo sea con la mayor eficacia y eficiencia en el servicio encomendado, así como abstenerse de realizar cualquier acto y omisión que implique abuso o ejercicio indebido del empleo, cargo o comisión.

De lo anteriormente expuesto, debemos entender que el marco legal que limita el ejercicio del poder en México se sustenta en el principio de juricidad a través del cual el Estado y sus autoridades tienen la obligación de acatar el principio de constitucionalidad y el de legalidad. Aquél que se traduce en “La obligación por parte de la autoridades estatales, de actuar según lo ordena la Carta Magna, desatendiendo las disposiciones que la contradigan. El de legalidad implica otra obligación para las mencionadas autoridades, consiste en acatar o normar su conducta por las leyes secundarias”¹⁰

Por tal motivo la organización Administrativa, se debe conducir por nuestra Constitución Política, Leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que el mismo Estado establece, más aún, por implicar la administración del dinero público que es sustraído de la economía privada para la satisfacción de las necesidades públicas, a través de la Administración pública y en particular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Siguiendo este orden de ideas, el Estado dentro de sus funciones de lograr el bien común, debe procurar satisfacer todas las actividades que conduzcan a la satisfacción de todas las necesidades, entre las que se encuentran las individuales como sucede con la salud y la atención médica, y de carácter colectivo como la educación; Mismos que para realizar y de esta forma cumplir sus fines como Estado, debe obtenerlos de los patrimonios de los particulares, los cuales se justifican en la misma medida al realizar la actividad financiera que lleva acabo. Esto nos lleva a determinar cual es la actividad general del estado,

¹⁰ GONGORA PIMENTEL, Genaro David y otro. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4ª. Edición, Editorial Porrúa. México 1992 p. 122.

es decir, lo que debe hacerse de acuerdo con el orden jurídico imperante en un país “El estado no debe ser una fracción que gobierna con exclusividad, ni una organización al servicio de grupos privilegiados. Su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social”¹¹

La administración pública, según se ha dicho, es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo tanto en su organización o estructura, como en su actividad y la máxima autoridad en la administración pública es el Presidente de la República, quien debe fundamentar las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su artículo 2 establece:

Para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos; y
- III. Consejería Jurídica.

2.2 SECRETARÍAS DE ESTADO

Con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y específicamente en el Artículo 2, el Presidente de la República cuya denominación oficial es Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, tiene la facultad de nombrar libremente a los miembros de su gabinete, cada uno del cual es titular de una Secretaría de Estado que tiene a su cargo un ramo de la Administración Pública Federal Centralizada, es decir, es la organización de estas dependencias y las atribuciones que cada una

¹¹ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa. México. 2002 p. 22.

tienen, para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión.

Los Secretarios de Estado serán nombrados por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ratificados por el Congreso de la Unión. El nombramiento del servidor público es otra forma de ingresar a la función Pública y se define como “un acto administrativo por medio del cual el aspirante a un puesto público es investido para el ejercicio de una función”¹²

El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República.

Los Secretarios de Estado, conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

- Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.
- Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.
- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.
- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de

¹² GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa. México. 1995 p. 217.

su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los Artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Cabe aclarar que si bien la estructura y la actividad de la administración pública se ubican en el ámbito del Poder ejecutivo, ello no impide que también estén presentes, en menor medida, en las esferas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, lo mismo que en las de los órganos constitucionales autónomos, como lo acredita la existencia de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros en la Cámara de diputados, de la Secretaría General de Servicios Administrativos en el Senado, y del Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito del Poder Judicial.

En este sentido, al ser el Estado el gran organizador de la sociedad, y al realizar sus actividades a través de las Secretarías de Estado, en función del cúmulo de actividades de las que se ocupa y que de manera creciente se ven multiplicadas por el constante desarrollo de la vida social, que exige la satisfacción de los nuevos imperativos que van surgiendo y cuya complejidad rebasa con mucho; para la realización de actividades a través de sus órganos, que a su vez realiza mediante la ocupación de personas que a todos niveles laboran como servidores del Estado y que son quienes en última instancia realizan materialmente la actividad administrativa. La incorporación del capital humano destinados a la función pública históricamente, se ha formado un cuerpo de funcionarios y empleados de la administración pública provistos de gran influencia social.

2.3 LA FUNCION PÚBLICA

“ El Estado en su doble carácter de gobierno y administración concreta sus fines, cometidos o competencias, en sus órganos jurídicos que forman una estructura especial. Son funcionarios y empleados públicos y los propios

particulares, los que desarrollan la actividad del Estado encaminada a satisfacer las necesidades generales o de una manera general, todos los fines de la vida social”.¹³

Las funciones del Estado y los poderes públicos, se dividen con fines democráticos y técnicos para evitar la concentración de la fuerza estatal en una persona o entidad; sin embargo, generalmente se presenta la centralización administrativa como una forma de organización aprovechable para el Estado. En el plano administrativo, la centralización promueve la uniformidad en la aplicación de las leyes, y en la prestación de los servicios orienta la organización de la administración pública centralizada, al ser el Estado el organizador de la sociedad, se ve obligado a enfrentar la prestación de los servicios necesarios para satisfacer las necesidades colectivas a través del trabajo humano.

En ese sentido, la actividad estatal, denominada comúnmente organización administrativa, la realiza el Estado a través de personas que reciben el nombre de funcionarios, que son quienes realizan una actividad material, intelectual o de ambos géneros a efecto de que el Estado cumpla con las funciones que tiene encomendadas.

El maestro Miguel Galindo Camacho, señala que “la función pública es la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan. Así mismo, la función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial”¹⁴

¹³ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. p. 26.

¹⁴ GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo 1, Editorial Porrúa. S.A. México 1995, p. 185.

La incorporación de personal que a todos niveles labora como servidores del Estado, para realizar un gran número de actividades a través de sus órganos dedicados a la función pública, fueron llamados burócratas, término que desde sus inicios asume una connotación negativa, al ser utilizado para identificar la altanería, el despilfarro de recursos, la falta de entusiasmo para desarrollar sus actividades, la corrupción y a la adopción de trámites excesivos que caracterizaban al aparato administrativo, y de esta forma, la actividad pública es constituida por las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral, que generalmente es regulada de manera diferente a aquellas que rigen a los demás trabajadores y dio origen al derecho burocrático.

Atendiendo lo anterior, la actividad pública esta constituida por las tareas burocráticas las cuales implican una relación laboral, y considerando la desconcentración administrativa que proporcionó un incremento de servidores públicos con el aumento considerable de organismos paraestatales descentralizados y sus servidores (funcionarios y empleados), se encuentran vinculados a la función pública del Estado.

2.4 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Las actividades que realiza el Estado, las lleva a cabo a través de sus órganos, quienes las concretan por medio del trabajo de seres humanos titulares y de quienes colaboran con ellos en las tareas que tienen encomendadas, es decir, es toda persona contratada o designada mediante elección o nombramiento para desempeñar actividades propias del estado, de sus órganos gubernamentales o de la administración pública. Servidor público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinado al Estado en cualquiera de sus tres poderes, obligado a observar una conducta apegada a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

Es importante precisar que ciertos términos en la vida de una comunidad pueden significar lo mismo, llegando a confundir a uno con otro que le es semejante, pero que definitivamente guardan diferencias. De esta forma tenemos que el común de la gente identifica como sinónimos los términos de: burocracia o trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado y servidor público; y los utiliza indistintamente para referirse a quien ha hecho de la Administración Pública su modo de vida.

Sin embargo, tales sinónimos no existen en la realidad ya que "tanto el burócrata se da en cualquier organización pública o privada, entre funcionario y empleado público existe una tradicional diferenciación y además, servidor público es un concepto más amplio que ambos y por lo mismo, rebasa la idea acerca de la función pública ya que abarca la acción de servidor público a personas que no guardan una relación de carácter laboral respecto al Estado, relación que sí se da necesariamente en la susodicha función pública"¹⁵

Por tal motivo, los servidores públicos se clasifican en altos funcionarios y empleados, es decir, son toda persona física que desempeña un cargo, un empleo o una comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los tres órganos fundamentales del Estado, ya sea a nivel Federal, de las Entidades Federativas o de los Municipios, para efecto de la responsabilidad en que pueden incurrir dentro de la vasta categoría de servidores públicos.

El artículo 108 establece quienes se reputarán como servidores públicos "desde el Presidente de la República hasta el más modesto servidor de la Administración Pública, desde el Presidente de la Suprema Corte de Justicia hasta el más humilde empleado del Poder Judicial y desde los presidentes de las cámaras federales colegisladoras hasta el más ignoto guardián al servicio

¹⁵ MARTINEZ MORALES, Rafael, I. Derecho Administrativo. Primer curso. Editorial Harla. México 1991, pág. 344.

del Poder Legislativo están comprendidos para el efecto de las responsabilidades en que pueden incurrir dentro de la súper poblada categoría de servidores públicos”¹⁶

El artículo 108 constitucional relacionado con el artículo 110 de nuestra Carta Magna, concluyen que son altos funcionarios:

El presidente de la República
 Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión
 Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
 Los Consejeros de la Judicatura Federal
 Los Secretarios de Despacho
 Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal
 El Jefe de Gobierno del Distrito Federal
 El Procurador General de la República
 El Procurador de Justicia del Distrito Federal
 Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito
 Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal
 Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal
 El Consejero Presidente
 Los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral
 Los Magistrados del Tribunal Electoral
 Los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos
 Los Gobernadores de los Estados
 Diputados Locales
 Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las judicaturas Locales.

La diferencia entre altos funcionarios, funcionarios públicos y empleados solo se puede determinar en función de la duración del empleo, la retribución

¹⁶ KRIEG, Emilio. En defensa de la Constitución: “Violaciones Presidenciales a la Carta Magna” Editorial Grijalbo. México 1994, p. 259.

económica, la naturaleza jurídica que vincula al funcionario y al empleado con el Estado, la facultad de ordenar y ejecutar, así como el carácter representativo.

Atendiendo lo anteriormente expuesto, el funcionario es la persona que tiene la facultad de mando, es decir, la de ordenar, en tanto que el empleado solo tiene la facultad de ejecutar lo ordenado, es un colaborador del primero y su actividad es la de examinar, redactar, controlar documentos, realizar cálculos y trámites o desarrollar cualquier otra actividad afín, que no implique representación alguna del estado, no afecta la esfera jurídica de los particulares, para el Maestro Rafael I. Martínez Morales, el empleado “es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario, su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna”¹⁷

En consecuencia, el funcionario no solamente expresa la voluntad del órgano sino que además ha intervenido legalmente en la formación de esa voluntad que exterioriza y representa en el ejercicio de la función pública.

Rafael Bielsa indica que la diferencia sustancial entre el funcionario y el empleado consiste en que “la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley y en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado”¹⁸

Por tal motivo, los altos funcionarios y los empleados constituyen lo que tanto la Constitución y las demás leyes secundarias denominan Servidores Públicos, ya que la finalidad de su trabajo es la de servir al público a través de servicios o de

¹⁷ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. p. 344 y 345.

¹⁸ Citado por MARTINEZ MORALES. Rafael, I. Op. Cit. Pág. 341

alguna actividad que forme parte de las funciones del Estado, a través los órganos competentes, mediante el trabajo de los servidores público.

2.5 DEFINICION DE FONDOS Y VALORES FEDERALES.

FONDOS

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores fiscales, y en general, los de todos los servicios públicos. Es el fondo, al que ingresan los dineros recaudados por la Secretaría de Hacienda, y la que luego hace las asignaciones para sufragar los distintos programas de servicios y de inversiones públicas para cada año fiscal. Estos recursos se originan de imposiciones de contribuciones, esencialmente sobre la propiedad, ingresos, herencias y donaciones, impuestos sobre bebidas alcohólicas y sobre artículos de uso y consumo, como cigarrillos, vehículos nuevos, así como la tenencia entre otros. Son, también, fuentes de ingreso del Gobierno las contribuciones que se recaudan por concepto de licencias de vehículos de motores especiales y los sobrantes del Presupuesto General; los traspasos del Fondo de Intereses sobre Inversiones; los derechos, multas, y confiscaciones; las rentas provenientes de la Lotería, los derechos de aduana, y los impuestos sobre embarques, mismos que tienen diferentes destinos dentro de la función pública, pudiendo ser alguno de los siguientes:

- Fondo de aportaciones para la educación básica y normal
- Fondo de aportaciones para los servicios de salud
- Fondo de aportaciones para la infraestructura social
- Fondo de aportaciones para fortalecimiento de los municipios y demarcaciones del Distrito Federal
- Fondo de aportaciones para Aportaciones Múltiples
- Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
- Fondo de aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en que la Federación y los Estados pueden firmar convenios de Coordinación Fiscal por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la federación a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales, en la actualidad todos los Estados tienen este tipo de convenio, lo cual ha hecho que los dos impuestos más importantes, (el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado) sean establecidos y administrados por la Federación. Aún cuando ninguno de estos dos impuestos hayan sido asignados de manera expresa al Congreso de la unión en el Artículo 73 Fracción XXIX Constitucional, que establece la lista de impuestos que le corresponde a la Federación.

“La gestión, liquidación y recaudación de los tributos federales son realizados principalmente por órganos federales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con un órgano especializado denominado Servicio de Administración Tributaria, con presencia nacional, que es la instancia encargada de la Recaudación Federal”¹⁹

En el ejercicio de estas facultades, el estado debe hacerlo en términos de la Legislación federal, si bien en virtud de estos convenios los órganos del Estado no dependen jerárquicamente de la administración, sí se da una relación por la que aquellos sí tienen obligaciones como las siguientes: Informar a la Federación sobre probables delitos fiscales, depositar a la Tesorería de la Federación el importe de los ingresos federales captados en el mes inmediato anterior y seguir las reglas federales en materia de concentración de fondos y valores propiedad de la federación.

¹⁹ SERNA DE LA GARZA, José María, Las Convenciones Nacionales Fiscales. Editorial Porrúa, México, 1998 p. 30

VALORES

Títulos de crédito emitidos por el Gobierno Federal en el mercado de dinero con la doble finalidad de allegarse recursos y regular la oferta de circulante. Son títulos de crédito que se colocan en una oferta primaria al público ahorrador. Se caracterizan por su liquidez en el mercado secundario. Son títulos al portador por los cuales el Gobierno Federal se obliga a pagar una suma fija de dinero en fecha determinada. Son emitidos por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México que es el agente financiero encargado de su colocación y retención. Los valores gubernamentales pueden considerarse como un instrumento de política monetaria para el control de la liquidez del mercado financiero a través de su compra-venta (operaciones de mercado abierto). Los diferentes tipos de valor que se originan en el proceso de compra-venta son: valor nominal, valor de colocación y valor de mercado.

La definición de valores nos la da el primer párrafo del Artículo 3 de la Ley del Mercado de Valores que textualmente dice “Son valores las acciones, las obligaciones, y demás títulos de crédito que se emitan en serie o en masa”, entendiéndose como título de crédito la propia definición que el Legislador nos da en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito Artículo 3 Título de Crédito. Es el documento necesario para ejercitar el Derecho Literal y Autónomo que en el se consigna y que esta destinado a circular.

Valores son los instrumentos bursátiles que emite el Gobierno Federal para obtener financiamiento, los valores que utiliza el Gobierno Mexicano son, además de los Cetes (que sirven para moderar el circulante), los Bondes (en sus dos modalidades, los tradicionales y los Bondes 91) y los Udibonos. En México, los plazos de emisión fluctúan entre los 28 días (Cetes) y los cinco años (Udibonos) o incluso hasta los diez años (en otros valores).

Para el presente trabajo, la definición de valores que anteriormente ha quedado expuesta, no es suficiente para poder analizar el fincamiento de los Pliegos

Preventivos de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con la Recaudación, manejo, custodia y administración de los fondos y valores, propiedad o al cuidado del Gobierno Federal. Ya que adicionalmente a los valores descritos con anterioridad, se debe considerar como valores los bienes que forman parte de la Federación, por ejemplo dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, existe un acervo cultural que a lo largo de su historia, han sido donados a la Secretaría o bien, son parte del programa “Pago en especie”, ya que ciertos artistas, escultores o pintores entregan a la Secretaría de Hacienda, para cubrir créditos fiscales, así como los bienes que contempla la Ley de Tesorería de la Federación que a la letra establece los siguiente:

Artículo 24.- Los bienes que se embarguen por autoridades distintas de las fiscales conforme a la leyes administrativas federales, los decomisados por autoridades judiciales federales, los que sin estar decomisados no sean recogidos por quien tenga derecho en el lapso que señala el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal y los abandonados expresa o tácitamente en beneficio del Gobierno Federal, se pondrán a disposición de la Tesorería por conducto de las Administraciones Locales de Recaudación junto con la documentación que justifique los actos, para su guarda, administración, aplicación, adjudicación, remate o venta, donación o destrucción, según proceda conforme al Reglamento de esta Ley.

Se exceptúa de lo anterior a las mercancías de importación o exportación, que causen abandono expreso o tácito o pasen a propiedad del Fisco Federal en términos de la Ley Aduanera y su Reglamento.

El abandono de bienes que, como consecuencia de la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, estén en poder o al cuidado de autoridades fiscales distintas de las aduanales, se consumará si no son reclamados en el plazo de un año contado a partir de la fecha en que se hayan extinguido los créditos fiscales y queden a disposición de quien tenga derecho a ellos.

Transcurrido el plazo de calendario sin que se hayan retirado por su legítimo propietario, se notificará al interesado del vencimiento de dicho plazo y que cuenta con quince días para proceder a su retiro. Si se desconoce el domicilio del interesado, la notificación se hará por estrados. Una vez vencido el plazo de quince días antes citado sin que se haya hecho el retiro, los bienes pasarán definitivamente a propiedad del Fisco Federal.

Con fundamento en el artículo 24 del Reglamento de la Tesorería de la Federación, cuando los fondos y valores en custodia requieren de servicios adicionales de vigilancia, protección y seguridad, la Tesorería podrá proporcionar personal del Resguardo Federal de Valores a las oficinas recaudadoras autorizadas de la Secretaría y de otras dependencias y entidades, en la medida de su capacidad y restringido a las zonas geográficas que determine. Es más cuando la Tesorería no este en aptitud de proporcionar dichos servicios, los mismos estarán a cargo del auxiliar que tenga la custodia de los fondos y valores. Así mismo dichos servicios podrán contratarse por la Tesorería o sus auxiliares con empresas especializadas en seguridad y protección de dinero y valores autorizados por la Tesorería, las cuales deberán garantizar el manejo de los fondos y valores.

Es importante señalar que la Tesorería, por conducto de las administraciones locales de recaudación, recibirá los bienes que se pongan a su disposición en términos del artículo 24 de la Ley de Tesorería y verificará la documentación que justifique y que acompañe a los mismos y si no existe impedimento legal alguno, procederá a su enajenación para que posteriormente con fundamento en el Título Noveno de la misma Ley pueda proceder la venta de los bienes puestos a disposición de la Tesorería o de sus Auxiliares, que a la letra dispone lo siguiente:

Artículo 110.- La Tesorería o sus auxiliares podrán vender los bienes puestos a su disposición una vez que se hayan cubierto los requisitos correspondientes, de acuerdo a cualquiera de los procedimientos previstos en esta Ley y en su Reglamento, siempre que el precio no sea en cantidad menor al del valor en

que fueron recibidos, con adición de los gastos de administración o venta generados, excepto cuando el valor del avalúo actualizado sea menor, en cuyo caso éste será el precio mínimo de venta.

El precio base de venta de los bienes será determinado mediante avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, instituciones de crédito autorizadas, corredor público o perito autorizado.

La Tesorería estará facultada para mantener en reserva el precio base de venta hasta el acto de presentación de ofertas, en aquellos casos en que se considere que dicha reserva coadyuvará a estimular la competitividad entre los interesados y a maximizar el precio de venta.

Es importante comentar que existen contenedores, mercancías, vehículos, y toda clase de objetos en los patios fiscales y en las garitas de las aduanas, que son el resultado de los bienes Embargados, Decomisados y Abandonados puestos a disposición de la Tesorería de la Federación que no realizaron algún pago, permiso, contribución, y dichos bienes no están amparados con los documentos respectivos o no reúnen cualquier otro requisito necesario en materia fiscal, deben ser debidamente resguardados y custodiados, responsabilidad que recae en los Servidores Públicos de esta dependencia, mismos que en casos muy específicos de manera directa o indirecta, hacen un uso y deterioro indebido de dichos objetos y con estas acciones, se ubican directamente en el Fincamiento de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades por la relación que tienen con la recaudación, manejo, custodia y administración de los Fondos y Valores, propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

La responsabilidad que se constituya con motivo de los daños o perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal, se consignarán en un Pliego Preventivo de Responsabilidades, el cual “es un documento en el que se señala la responsabilidad de los servidores públicos en forma preventiva, por haber

incurrido en alguna irregularidad administrativa y que tenga como consecuencia daños o perjuicios al Erario Federal”²⁰.

Las responsabilidades serán determinadas en cantidad líquida, la que será exigible en forma inmediata, sin perjuicio de que la Tesorería de la Federación la haga efectiva, en este sentido, se puede concluir que “el único objetivo del fincamiento de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades que se realizan con base en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, es que los servidores públicos responsables, indemnicen o restituyan los daños o perjuicios causados; es decir, tienen un efecto exclusivamente resarcitorio, puesto que una vez que se formula el pliego preventivo o definitivo en cantidad líquida, que equivale al monto de los daños y perjuicios que se ocasionen a la Hacienda Pública Federal, el servidor público se libera de la responsabilidad administrativa determinada con el pago de dicha cantidad”²¹.

2.6 DAÑOS Y PERJUICIOS AL ERARIO FEDERAL

Los servidores públicos, a los cuales se refiere el artículo 114 fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuando causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, incluyendo los recursos que administran los Poderes o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad. Podrá imputársele responsabilidad de cualquier Daño o Perjuicio.

En efecto, “en cuanto a los perjuicios ocasionados al Estado por la conducta de sus servidores públicos, se establece en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos un procedimiento a través del cual se castiga al

²⁰ HERRERA PEREZ, Agustín. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Edición Carsa. México 1992 p. 165.

²¹ *Íbidem*. p. 144.

servidor público que utiliza su investidura para la satisfacción de sus intereses particulares, violando la confianza que en ellos se depositó”²².

Es decir, con fundamento en el artículo 115 de los Servidores Públicos y las personas físicas o morales que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad, incluyendo en su caso los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les sean imputables o por incumplimiento de obligaciones derivadas de la Ley, serán responsables del pago de la indemnización correspondiente, en los términos de las disposiciones generales aplicables.

De esta forma se establece que a los particulares que intervengan en las irregularidades, les serán aplicadas las sanciones e indemnizaciones que se determinen conforme a las disposiciones de esta Ley, sujetándose al procedimiento de ejecución que establece la legislación aplicable.

Cabe señalar que la imputación de responsabilidad puede ser por daño o perjuicio es decir:

POR CAUSAR UN DAÑO

Cuando se atenta contra el patrimonio reduciéndolo según el monto de la exacción.

POR CAUSAR UN PERJUICIO

Cuando el sujeto activo de la relación, deja de obtener una ganancia lícita.

Jurídicamente para que surta la condición de daño o perjuicio, es que sean estimables en dinero. Si esta condición no se da, no podrá imputarse responsabilidad al servidor público

Cuando la referida Ley en su artículo 115 establece omisiones o incumplimientos, de un acto que la Ley lo obliga a ello, por ser inherentes a las

²² GONGORA PIMENTEL, Genaro David y otro. Op. Cit. p. 123.

funciones del empleado o funcionario, es prácticamente por la omisión de un acto que está obligado por ley a ejecutar en determinadas circunstancias y supuestos jurídicos que no ejecuta por mala fe, descuido o negligencia.

2.7 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

No trasciende fuera de la Administración Pública, la falta que la origina es denominada falta disciplinaria; la sanción que amerita es una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al servidor que ha cometido tal falta. Cualquier falta cometida por el servidor público en el desempeño de sus funciones, lo hace responsable administrativamente sin perjuicio de que pueda originarse alguna de las otras responsabilidades.

Todo servidor público que amerite una pena disciplinaria, conforme a la actual legislación por actos u omisiones que vayan en contra de la legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones serán sancionados administrativamente, pudiendo ser concomitante la responsabilidad civil y penal.

La responsabilidad administrativa al no trascender la Administración Pública, la sanción consiste muchas veces en una pena disciplinaria que es aplicada por el superior jerárquico, de acuerdo a los procedimientos administrativos previamente establecidos por la ley de la materia, en algunas otras ocasiones puede concluir con la terminación del nombramiento.

La Constitución Política de los Estados Unidos, establece que las sanciones además de las señaladas en las leyes consistirán en:

- Suspensión
- Destitución e inhabilitación
- Sanciones económicas

Respecto a las sanciones económicas, deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Para determinar la prescripción de la responsabilidad administrativa, deberá tenerse en consideración la índole y las consecuencias de la infracción; si se consideran graves el plazo de la prescripción no será menor a tres años, según lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuya aplicación corresponde a la Secretaría de la Función Pública, anteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en esta Ley se determinan las obligaciones de los trabajadores del Estado para un adecuado desempeño laboral y en caso de que incurran en actos u omisiones previstas como infracciones por dicha ley, así mismo determina las sanciones y los procedimientos para aplicarlos cuando sea necesario.

Según lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones por infracciones administrativas son

- Apercibimiento privado o público
- Amonestación privada o pública
- Suspensión
- Destitución del puesto
- Sanción económica
- Inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Aún cuando se aprecia que dicha dependencia tiene una función tan importante, el 8 de septiembre de 2009, Felipe Calderón Hinojosa, presidente nacional, anunció su desaparición ante las fuertes críticas generadas por esta

dependencia y como una necesaria medida de austeridad en el marco de la crisis que afectó a México de 2008 a 2009.

Sin embargo el 16 de marzo de 2011 El Universal publicó:²³

“La bolsa que el gobierno federal destinará para recompensar a ciudadanos que denuncien actos de corrupción será de 60 millones de pesos, dio a conocer el secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas”...

...”el 1 de marzo, el presidente Felipe Calderón presentó dos iniciativas, una denominada Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y otra para modificar la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En estos momentos, la Función Pública no sólo cabildea la ley con los legisladores, pues también se encuentra en el proceso de explicarle a los empresarios dichas iniciativas.

Después de que el jefe del Ejecutivo federal propusiera la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, Vega Casillas dijo que esta idea ya desapareció. Sólo fue una propuesta que se tomó para generar ahorros debido a la crisis mundial”

Dichas declaraciones son consideradas, pero confusas para abordar el tema, respecto al ámbito administrativo de la función pública, debido a la inestabilidad que esta dependencia tiene y considerando la modificación que significa de concretarse la extinción de esta secretaría, no se analizó esta dependencia y sus funciones en un numeral específico.

2.8 RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Una vez colocada una persona dentro de la Administración Pública, tiene posibilidad de ascender, a otras categorías administrativas que implican mayores derechos y obligaciones; es el derecho de ascenso en la escala burocrática, que comprende la atribución de un cargo superior en la misma

²³ Miércoles 16 de marzo de 2011 Lilia Saúl Rodríguez | El Universallilia.saul@eluniversal.com.mx

función, así como el incremento del sueldo dentro del mismo empleo que puede ser logrado a través del servicio civil de carrera, el cual crea a favor del empleado la posibilidad de ir mejorando mediante el ascenso por concurso, siendo la finalidad de éste, obtener el personal más idóneo en los cargos públicos, en donde ya es aplicable.

Debido a la intervención que tiene el Estado en sectores cada día más importantes y amplios de la vida social, las funciones oficiales exigen una mejor capacidad y una mayor responsabilidad, por tal motivo las acciones gubernamentales deben ser más eficaces, y bajo un absoluto respeto al orden jurídico; evidentemente los titulares de los órganos fundamentales del Estado han accedido a sus cargos cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos establecidos en los preceptos constitucionales y de las leyes secundarias que correspondan.

Sin embargo lo ideal choca con lo real en la administración pública, debido a que no siempre los servidores públicos actúan bajo un orden jurídico y menos aún con la mejor eficacia, por tal motivo en diversas leyes se han establecido obligaciones que son inherentes a estos trabajadores, cuyo incumplimiento puede generar responsabilidad, además de que ningún funcionario público debe actuar en beneficio personal. Por ende el servidor público, cualquiera que sea su categoría o índole de sus atribuciones, está obligado de ajustar sus actos para realizarlos honestamente con el espíritu de servicio y de no ser así se producen consecuencias jurídicas que se traducen en responsabilidades.

De esta manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del artículo 108 a 114 establece el marco jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos, y de manera específica el artículo 108 establece que éstos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran, respecto al desempeño de sus funciones.

Cabe mencionar que este mismo artículo constitucional, preserva el derecho del Presidente de la República para que durante su cargo, únicamente pueda ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común, considerando que este derecho deriva de su encargo, y una vez que concluye su actividad como presidente y si resultara acusado, se deberá proceder conforme a lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 111 Constitucional.

La facultad del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados para que en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo con la propia Constitución, en el artículo 109, expidan las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, señalando tres tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos:

1. *Responsabilidad Política.*- Acto u omisión que cometen los funcionarios, con repercusión en los intereses públicos fundamentales. El artículo 110 Constitucional, señala cuales son los servidores públicos sujetos a dicha responsabilidad que se les puede formular juicio político. De acuerdo con el artículo 74 fracción V y 76 Fracción VII, la Cámara de Diputados interviene como órgano de acusación, y la de Senadores lo hace como órgano de sentencia respectivamente.
2. *Responsabilidad Penal.*- Por la comisión de un delito del fuero federal o del fuero común.
3. *Responsabilidad Administrativa.*- Deriva del artículo 109 fracción III.

Precepto jurídico que establece que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente, así la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos son de naturaleza diferente, dado el principio de autonomía procesal consagrado en la propia Constitución, de tal forma que la tipificación de una responsabilidad no extingue la posibilidad de que por la misma conducta pueda configurarse otro u otros tipos de responsabilidad, determinando dicho precepto en estudio que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Lo anterior significa que si el órgano administrativo impone una sanción económica y una inhabilitación, el juez a esa misma persona y por la misma conducta ya no podrá aplicarle estas sanciones, pero si otras como la de prisión, por tal motivo la autonomía a que se refiere el artículo 109 Constitucional es respecto a la independencia puramente procedimental de la imposición de sanciones por la Administración Pública y por el juez en materia penal, en relación con una misma conducta infractora, por tal motivo las sanciones de que se trata se excluyen en una relación de reciprocidad.

La posición jurídica del servidor público frente a la Administración Pública determina que normalmente inicie el procedimiento sancionador para determinar la posible existencia de una responsabilidad administrativa, de la cual pueden resultar elementos suficientes de responsabilidad penal. Lo cual no impide que acreditada la responsabilidad administrativa, la Administración Pública inicie y concluya por sí y ante sí, el procedimiento respectivo en contra del servidor público con la finalidad de imponerle una sanción ya que por la misma naturaleza del proceso judicial, sujeto a mayores formalidades que el procedimiento administrativo sancionador, resulta que si las circunstancias del caso así lo ameritan, éste puede ejercerse previa, simultánea o posteriormente a la autoridad judicial.

Por lo que toca al Presidente de la República, el artículo 108 Constitucional establece que durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

La Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los servidores públicos, incluyendo así en el principio de la igualdad ante la Ley. No obstante, la misma Constitución ha establecido que durante el tiempo en que se desempeñen sus funciones, algunos de esos servidores públicos no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieron a menos que lo autorice la

Cámara de Diputados sin que esto signifique impunidad sino solo inmunidad de algunos servidores públicos durante el tiempo del encargo.

En efecto, con el objeto de garantizar el cumplimiento de una función y para protegerla, mas no al individuo, existe la inmunidad “no se trata de una prerrogativa establecida para proteger a los legisladores, sino que es una medida necesaria para el mejor ejercicio de ciertas funciones”²⁴.

Inmunidad que recibe el nombre de Fuero, evocando así los privilegios que tenía determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común.

La inmunidad se garantiza para proteger el cumplimiento de una función más no a un individuo, tan es así que el individuo al dejar de desempeñar dicha función automáticamente pierde la inmunidad.

Así el Maestro Ignacio Burgoa determina que “La finalidad del fuero estriba, no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático”²⁵.

No se trata de impunidad, ni tampoco de la inmunidad, o falta de castigo, la única intención es la de proteger la función que ejercen, ya que de ser necesario, existe el desafuero.

²⁴ MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Decimo segunda edición, Editorial Porrúa, México, México 1981, p 555.

²⁵ BURGOA ORIHUELA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 11ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1997, p 558.

“La privación del fuero, a fin de que aflore sin cortapisas la responsabilidad del servidor, es lo que constituye el desafuero”²⁶.

El artículo 110 Constitucional determina todo lo relacionado con el juicio político a los servidores públicos, las causas, procedimientos y sanciones, todo lo derivado de la responsabilidad política.

El artículo 111 Constitucional señala que para acusar al presidente de la República, solo podrá hacerse ante la Cámara de Senadores en términos del 110 Constitucional, resolviendo dicha cámara de conformidad con la legislación penal aplicable al caso.

El artículo 113 Constitucional establece la responsabilidad administrativa y tiene relación con el 109 fracción III Constitucional.

El artículo 114 Establece la forma y término en que debe hacerse efectiva la responsabilidad de los servidores públicos tanto en responsabilidad política, responsabilidad penal y responsabilidad administrativa.

Considerando lo anteriormente expuesto, tenemos que el Título Cuarto Constitucional, salvaguarda la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones y establece el mecanismo jurídico-administrativo igualitario de ser sujeto de responsabilidades políticas, penales, administrativas y civiles que pueden resultar de las obligaciones comunes a todo servidor público.

²⁶ TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial 38ª Edición, Porrúa, México 2006, p 560.

De tal forma que “con el principio de legalidad se pretende que la actuación del servidor público se encuentre ajustada a derecho. El principio de honradez conduce al servidor público a actuar objetivamente para que su función no esté revestida de consideraciones personales. La lealtad esta orientada no tan sólo a las instituciones sino a los valores y principios que sustentan a la República Mexicana. Con la imparcialidad se impone el juicio de la objetividad y con la eficiencia se pretende que la labor del servidor público sea productiva para garantizar el buen servicio” ²⁷.

Derivado de lo anterior, se concluye que los tipos de responsabilidad en que puede incurrir un servidor público son:

RESPONSABILIDAD PENAL.

Se presenta cuando un funcionario o empleado público en ejercicio de sus funciones realiza un acto tipificado como delito en el ejercicio de la función pública, por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación penal feral o local. Nuestra Carta Magna, permite a la legislación determinar los casos y circunstancias en que se deba sancionar penalmente a los servidores públicos por causa de enriquecimiento ilícito, cuya procedencia no puedan justificar. Las leyes penales sancionarán con decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes y las penas procedentes, según dispone el penúltimo párrafo del artículo 109 Constitucional.

Si existe sentencia condenatoria definitiva, los efectos con relación al cargo de los funcionarios públicos a cualquier nivel, no los establece expresamente la Constitución ni la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero en consideración de que la pena que se impone es privativa de la libertad,

²⁷ CASTELAZO. José R. El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. México, 4ª Edición, Porrúa, 1992. p. 19.

existe la imposibilidad material de que el sentenciado se reintegre en sus funciones laborales.

RESPONSABILIDAD CIVIL.

Existe en todo sujeto dotado de plena capacidad jurídica, por causar a una persona daños o perjuicios calculables monetariamente, como consecuencia de una conducta ilícita y esta obligado al resarcimiento de los daños y perjuicios. El caso más frecuente de responsabilidad civil dentro de la Administración Pública, se presenta cuando el servidor público tiene a su cargo el manejo de fondos.

La responsabilidad se presenta cuando el servidor publico, con su conducta produce directamente un menoscabo en el patrimonio estatal o el patrimonio de un particular, quien puede demandar pecuniariamente al Estado y al servidor público. Derivado de lo anterior, el artículo 108 primer párrafo Constitucional señala que todos los servidores públicos, es decir toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Con fundamento en el artículo 1927 del Código Civil, determina que la responsabilidad es solidaria cuando se trate de actos ilícitos dolosos realizados por los servidores públicos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor responsable no posea bienes o los que tenga no resulten bastantes para responder de los daños y perjuicios causados.

RESPONSABILIDAD POLITICA

Debido a la investidura que determinados servidores públicos ostentan, cuando deben ser sometidos a un procedimiento sancionador, éste debe ser bajo características muy especiales, dicho procedimiento recibe el nombre de juicio

político, siendo dentro de la responsabilidad, la más elaborada, fundado en el artículo 109 fracción I y 110 de nuestra Carta Magna; debido a que México se rige por una Constitución Política y se norma por un gobierno representativo, todos los servidores públicos deben responder por sus actos.

Con fundamento en el artículo 110 Constitucional, quienes pueden ser sometidos a juicio político son:

Senadores y Diputados al Congreso de la Unión
Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Consejeros de la Judicatura Federal
Secretarios de Estado
Jefes de Departamento Administrativo
Representantes a la Asamblea del Distrito Federal
Jefe del Gobierno del Distrito Federal
Procurador General de la República
Procurador General der Justicia del Distrito Federal
Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito
Magistrados y Jueces del Fuero Común en el D.F
Consejeros de la Judicatura del D.F.
Consejero Presidente
Consejeros Electorales
Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral
Magistrados del Tribunal Electoral
Titulares de Organismos Descentralizados
Titulares de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria
Titulares de Fideicomisos Públicos

Podrán ser sujetos de juicio político por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes federales, siendo la resolución únicamente declarativa y notificando a la legislatura local para que en ejercicio de su competencia proceda conforme a derecho a los Gobernadores de los Estados, los diputados locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, y en su caso a los miembros de los consejos de las Judicaturas

locales. Cabe aclarar que la misma Constitución garantiza la improcedencia del juicio político por la simple expresión de ideas.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Dentro de la administración pública, el servidor público debe cumplir como impone el ámbito administrativo, de no ser así se presenta la responsabilidad de los trabajadores que puede ser civil, penal, política y administrativa, recordando que ésta no trasciende fuera de la Administración Pública, la falta que la origina es denominada falta disciplinaria; la sanción que amerita es una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al servidor que ha cometido tal falta,

2.9 PROCESO JURIDICO

En su acepción más general, la palabra proceso significa “un conjunto de fenómenos de actos o acontecimientos que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad y vinculación”²⁸.

El proceso jurídico es una serie de acontecimientos que se presentan en el tiempo y se encuentran entrelazados entre sí por el fin u objeto que se requiere realizar con ellos, es decir, el proceso es el conjunto de acciones destinadas a lograr el cumplimiento de las normas jurídicas.

Proceso jurídico es el conjunto de actos coordinados que se ejecutan ante los funcionarios competentes del órgano judicial del Estado, para obtener, mediante la actuación de la ley en un caso concreto, la declaración, la defensa o la realización coactiva de los derechos que pretendan tener las personas privadas o públicas, en vista de su incertidumbre o de su desconocimiento o

²⁸ PALLARE, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, México 1994. p. 640.

insatisfacción en lo civil, laboral o contencioso administrativo o para la investigación, prevención y represión de los delitos y las contravenciones en materia penal, y para la tutela del orden jurídico y de la libertad individual y la dignidad de las personas, en todos los casos civil, penal, laboral, etc.

Derivado de lo anterior, el proceso jurisdiccional es el que se lleva ante los órganos jurisdiccionales, ante los encargados de administrar justicia en sus diversas modalidades. De igual forma comprende los procesos que se tramitan ante los tribunales, así como las juntas de conciliación y arbitraje, tribunales administrativos e incluso el senado cuando asume funciones judiciales.

La justificación de la existencia del proceso es la necesidad de preservar la paz social, misma que solo puede lograrse mediante la aplicación de la justicia y la finalidad del proceso es proporcionar al juez el conocimiento relativo de los hechos para que le permitan cumplir con su trabajo de emitir sentencia.

Las etapas del proceso son el recorrido o procedimiento para que se desarrolle y se valla concretando en una asociación de actos y hechos que tienen una vinculación cronológica entre sí, ya que tales actos se verifican progresivamente durante un tiempo determinado; lógica en razón de que se relacionan entre sí como presupuestos y consecuencias; teológica pues se enlazan en razón del fin que persiguen. Es decir, el proceso no se realiza en un solo momento, sino a través de diversos actos que se desarrollan sucesivamente por etapas, desde diversos puntos de vista considerando:

- El fin que persigue ya que todos los actos integran el proceso, actos orientados por la finalidad inmediata que persiguen cada una de las etapas en que se desarrolla el proceso.
- La relación entre sí es decir, la decisión con la cual el juez resuelve el litigio y concluye el proceso con una sentencia, presupone la realización de una serie de etapas anteriores, mediante las cuales el juzgador esta en condiciones de conocer las pretensiones de las partes y de

cerciorarse de la veracidad de los hechos afirmados por éstas, para poder llegar a tomar decisión respecto al conflicto en proceso.

- El tiempo ya que los actos procesales se agrupan en etapas, que se deben realizar en plazos y términos precisos.

Conciliación algunas legislaciones permiten las diligencias de conciliación aún ya promovido el juicio, como en los procedimientos laborales donde el propio proceso establece como parte de la audiencia inicial la etapa de conciliación , evitando un pleito futuro y por tanto puede definirse como un procedimiento para poner fin a los procedimientos jurídicos sometidos a la competencia de los tribunales y que intentan de manera amistosa tratar de aproximar a las partes para llegar por medio de mutuo acuerdo a solucionar sus diferencias en el conflicto que les ocupa

La primera etapa propiamente dicha de todo proceso, también señalada como postulatoria o expositiva. Tiene por objeto que las partes expongan sus pretensiones ante el juez, así como los hechos y preceptos jurídicos en que se basa, suponiendo que en la etapa de conciliación las partes no hayan llegado a un arreglo y que el proceso deba seguir en términos de la demanda planteada. Esta etapa queda concretada en los escritos de demanda, contestación de demanda del actor y del demandado, según sea el caso. En esta etapa, la función del juzgador lo lleva a resolver sobre la admisión de la demanda, el emplazamiento a la demanda y en su caso al actor cuando exista reconvención.

En la etapa probatoria, las partes aportarán elementos materiales y de juicio a su alcance para justificar los hechos afirmados en su demanda. Estos elementos jurídicamente se denominan medios de prueba, en donde se observará lo siguiente:

- Ofrecimiento o proposición de los medios de prueba
- Admisión o rechazo por el juzgador de los medios de prueba exhibidos u ofrecidos
- Preparación, práctica, ejecución y desahogo de los medios de prueba.

Etapa resolución, en esta etapa del proceso las partes mediante alegatos expondrán a manera de conclusión y conforme a derecho, los razonamientos que deriven del procedimiento y por los cuales les asiste la razón. Es en esta etapa en la cual el juez al formular sus conclusiones dará fin al proceso en la primera instancia.

Sentencia concluidas las etapas anteriormente señaladas, el juzgador emitirá la resolución con la cual normalmente se pone fin al proceso sometido a su conocimiento, dicha resolución es llamada sentencia, que puede ser definitiva, en rebeldía, contradictorias, incidentales o interlocutorias, procesales, de fondo o sustanciales, totales, parciales, puras o simples, condicionales, con reserva, entre otras.

La impugnación, es la etapa en la cual, las partes afectadas con la resolución emitida por el juzgador en el proceso (sentencia), fundamentadas en los recursos legales existentes recurren dicha resolución, dando con ello origen a lo que se denomina como segunda instancia y que tiene los efectos de impugnación, es decir, combaten, refutan, atacan o contradicen, esgrimiendo argumentos jurídicos, los elementos de juicio utilizados por el juzgador para emitir su resolución, a fin de que una instancia jurisdiccional superior revise su legalidad.

2.10 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo de responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el cual se pueden imponer sanciones administrativas a quienes han incurrido en responsabilidad, o bien emitir resoluciones de no existir ésta, se fundamenta dicha facultad en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a la Secretaría de la Función Pública.

Considerando lo anterior, este procedimiento es muy singular ya que le corresponde a la autoridad proveer todo lo necesario para su debida tramitación, desde recibir la queja o denuncia, realizar la investigación respectiva o recabar las pruebas pertinentes para encausar y sostener la acusación y de manera imparcial, valorar los elementos y hechos constitutivos de la causa procedimental para resolver conforme a derecho.

Por tal motivo, la Tesorería de la Federación por mandato legal, debe proporcionar a la Federación los servicios de tesorería y de vigilancia de fondos y valores. Para tal efecto, la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, esta facultada con fundamento en el artículo 93 a lo siguiente:

Artículo 93.- La Tesorería vigilará y comprobará el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejan, administran o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y el cumplimiento a los auxiliares de dicha Tesorería y a los servidores públicos, a efecto de que se ajusten a las disposiciones legales relativas.

Las atribuciones de vigilancia de fondos y valores que confiere esta Ley a la Tesorería, se ejercerán sin perjuicio de las que en materia de control corresponden a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativo

De tal forma que la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, Ordena y practica inspecciones, auditorías, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimientos de existencias, análisis de los sistemas de control establecidos y demás actos de vigilancia de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación por parte de los servidores públicos y auxiliares de Tesorería de la Federación.

Así mismo lleva acabo la revisión de las operaciones realizadas por los sujetos mencionados, relacionadas con la adquisición de bienes o contratación de

servicios vinculados con proyectos de infraestructura productiva de largo plazo que afecten fondos o valores federales, y respecto de las funciones que realizan las unidades de la Tesorería de la Federación y de los procedimientos administrativos que deban cumplir, sin detrimento de las facultades que corresponden a otras dependencias; asimismo, coordinarse con otras autoridades para la práctica de los actos de fiscalización que resulten necesarios con motivo del ejercicio de las facultades conferidas.

Este proceso administrativo lo realiza con fundamento en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, pero al determinar en el segundo párrafo del artículo 94 del mismo sustento jurídico que “las atribuciones de vigilancia de fondos y valores que confiere esta Ley a la Tesorería, se ejercerá sin perjuicio de las que en materia de control corresponden a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.” Lo cual significa que la ahora Secretaría de la Función Pública dará continuidad a este procedimiento administrativo aplicando en esta fase del proceso la Ley Federal de Responsabilidades Públicas, misma que en su artículo 47 establece lo siguiente:

Artículo 47.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los títulos segundo y tercero de la ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Atendiendo lo anterior, se entiende que le corresponde al Código Federal de Procedimientos Civiles ser aplicado de manera supletoria en materia de responsabilidades administrativas, en virtud de que la Ley Civil es la que contiene los principios generales que rigen las diversas ramas del derecho; en consecuencia, es la Ley supletoria en todas éstas, salvo mención expresa en contrario, integrada por criterios de interpretación jurídica y jurisprudencias sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o bien por los Tribunales Colegiados de Circuito quienes también se han pronunciado en el mismo sentido en Tesis.

El ordenamiento legal aplicable, en forma supletoria, al procedimiento de responsabilidades administrativas que contempla el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, resulta ser, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Con apego al artículo 21 Fracción I de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que se citará de manera personal al presunto responsable, a una audiencia para ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga por sí o por un defensor, que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración, haciéndole saber los actos u omisiones que le son imputados y que pueden ser causa de responsabilidad en los términos de la ley, y demás disposiciones aplicables, el lugar, el día y la hora en que tendrá verificativo dicha audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará esta, y su derecho de comparecer asistido de un defensor, y algo muy importante, hecha la notificación, si el servidor publico deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

Es importante mencionar, que dentro del procedimiento de responsabilidades que se seguirá en contra de un servidor público, ya sea por la importancia del mismo o a criterio de la autoridad administrativa, fundamentado en el artículo 21 fracción V, establece que previa a posteriormente al citatorio al presunto responsable, la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones.

Es decir la suspensión a que se hace referencia, se podrá decretar en cualquier momento, pero no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute al servidor público, ya que solamente suspende los efectos de su nombramiento y por supuesto, la ocupación del empleo, cargo o comisión ya que cuando los

servidores públicos suspendidos temporalmente, no resultan responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos, de igual forma en caso de que la secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia secretaría.

La celebración de la Audiencia de Ley, que se llevará a cabo entre la fecha de la citación y la de la audiencia, deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen; desahogadas las pruebas que fueron admitidas, la secretaría resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas que correspondan y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Así mismo dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Cabe mencionar, que la secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

Imposición de las sanciones después del análisis realizado, se detecta que la ley cuenta con dos principios básicos que caracterizan al procedimiento, por un lado es formal ya que tiene que tramitarse por escrito y por otro lado resulta discrecional por las facultades que tienen las autoridades para resolver.

Considerando el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere el capítulo II referente a “quejas o denuncias, sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas” constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley

Sin embargo se observa que la Ley no establece nexo causal entre la falta administrativa y la sanción aplicable ya que el legislador dotó al procedimiento de las características de los sistemas de libre apreciación, en los que existe gran discrecionalidad para resolver los asuntos. Lo que tiene como resultado una absoluta libertad por parte de las autoridades para valorar la idoneidad de las pruebas, para apreciarlas y para fijar las sanciones que a cada caso corresponda en un determinado momento.

Considerando lo anteriormente expuesto y en atención al artículo 14 y 17 Bis respectivamente, de la Ley de la materia, establece los criterios que deberán ser tomados en cuenta por las autoridades sancionadoras para fijar la sanción al caso concreto; estos criterios son:

Artículo 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeña el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones. Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Artículo17 BIS.- La Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del área de responsabilidades podrán abstenerse de iniciar el procedimiento disciplinario previsto en el artículo 21 de esta ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas adviertan que se actualiza la siguiente hipótesis:

Que por una sola vez, por un mismo hecho y en un período de un año, la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, esta referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó, o que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido.

En consideración de los artículos anteriormente expuestos y para poder normar el criterio de la autoridad, no significa que se debe limitar o restringir el ejercicio de las facultades discrecionales que tiene para resolver el procedimiento administrativo, lo mejor será tomarlo en consideración para resolver con justicia.

Respecto a las resoluciones que se dicten y en las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación, con fundamento en el artículo 26, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya surtido efectos la notificación de la resolución recurrida.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El recurso de revocación iniciará mediante escrito a través del cual el recurrente expresa los agravios que a su juicio le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación, así como las pruebas que considere pertinentes.

Una vez presentado el recurso, la autoridad revisora deberá dictar un acuerdo en el que determinará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Desahogadas todas las pruebas, la autoridad revisora emitirá su resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas

Finalmente el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determina que las facultades de la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del Área de Responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé, prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

También señala, que tratándose de infracciones graves, el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

Es importante señalar que con fundamento en el artículo anteriormente mencionado, la prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a

correr nuevamente desde el día siguiente al que se hubiera practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

2.11 TIPO DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DENTRO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Es importante indicar que la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores puede Embargar precautoriamente los bienes de los servidores públicos, probables responsables de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación para asegurar los intereses del Erario Federal, así como suspender provisionalmente en las funciones de recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores a dichos servidores públicos, informando de ello a la Secretaría de la Función Pública o al respectivo órgano interno de control y ordenar la sustitución que, en su caso, corresponda, así como formular los pliegos preventivos de responsabilidades y los de observaciones y ejercer las facultades que correspondan al personal de vigilancia conforme a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

Atendiendo lo anterior, el fincamiento de pliegos preventivos de responsabilidades, determina que es procedente que el o los servidores públicos señalados como responsables, puedan resarcir al Erario Federal el monto del daño o perjuicio determinado, ya que del estudio del pliego preventivo se concluyó que existe la infracción que motivo la responsabilidad.

La modificación del pliego preventivo de responsabilidades significa que con los argumentos esgrimidos por el o los responsables que se inconformaron y con las pruebas rendidas, puedan desvirtuar en parte la responsabilidad que se les imputa, lo que trae como consecuencia que se modifique el monto del daño o perjuicio, o por el contrario, del análisis del pliego preventivo y su

correspondiente documentación se llegue a la conclusión de que la afectación a la Hacienda Pública Federal es mayor, emitiéndose así el pliego de responsabilidades en los términos que resulten.

Si las irregularidades que se descubran revisten gravedad que lo justifique, podrá el personal de la Tesorería de la Federación que practique la diligencia suspender provisionalmente en su cargo al servidor público o auxiliar responsable, previo acuerdo superior.

Por último, la cancelación del pliego preventivo consiste en dejarlo sin efectos, en virtud de que con los argumentos hechos valer por el o los presuntos responsables se concluye que no incurrieron en la responsabilidad imputada.

CAPITULO 3

ANALISIS A LOS FUNDAMENTOS LEGALES SOBRE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Por lo que corresponde a este capítulo, conoceremos la naturaleza laboral, de los individuos que prestan sus servicios dentro de la administración pública para saber su ubicación y posible responsabilidad administrativa como servidores públicos.

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Cuando un individuo se ubica laboralmente dentro de la Administración Pública, la situación legal de los servidores públicos está constituida por el cúmulo de obligaciones y derechos que tienen, ya sea como alto funcionario, mando medio o empleado.

Con fundamento en el artículo 123 apartado “B” de nuestra Constitución, tienen ciertos derechos los trabajadores al servicio del Estado como:

Derecho al cargo, para que el servidor público ingrese al cargo, debe cumplir ciertos requisitos que las leyes establecen, es decir no solo tiene derecho al cargo, sino que tiene derechos que adquirió al ingresar al cargo, y una vez colocada la persona dentro de la Administración Pública, tiene posibilidades de ascender dentro de la Administración a otras categorías administrativas, que implican mayores derechos y obligaciones y por supuesto una mejor remuneración económica, es una aspiración legítima del servidor público que desempeña eficientemente su labor, la de mejorar su sueldo, gozar de los beneficios que rodean al empleo para mejorar su situación económica y social.

Derecho al salario, en nuestra Constitución Política en el artículo 5º se establece que nadie podrá ser obligado a prestar trabajo personal sin la justa retribución, por su parte el 13 Constitucional, dispone que ninguna persona puede gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Así las cosas, con fundamento en el artículo 123 apartado “B” en las fracciones IV, V y VI, es la remuneración que en la mayoría de las ocasiones se denomina sueldo, se fija unilateralmente por el Poder Público, y no podrá ser alterado por la vía contractual, debe ser considerado como la contraprestación al servicio que presta el funcionario o empleado público.

Derecho a una Jornada de Trabajo, considerando el apartado “B” en sus fracciones I, Indica que la jornada máxima de trabajo diurno y nocturno será de ocho y siete horas respectivamente. Las fracciones II y III del mismo artículo establecen en ese orden, que por cada seis días de trabajo el trabajador disfrutará de un día de descanso por lo menos, con goce de salario íntegro y que gozarán de vacaciones, que nunca serán menores a veinte días al año.

Derecho al ascenso, considerando el concepto jurídico de ascenso, comprende tanto la atribución de un empleo superior en la misma función, así como la atribución de un sueldo mayor dentro del mismo empleo, hoy por hoy tiende a desarrollar como base del servicio civil, la carrera del empleado público, creando a favor de éste la posibilidad de ir mejorando mediante el ascenso por concurso, teniendo como finalidad obtener el personal más profesional e idóneo en los cargos públicos, con la finalidad de que la función pública se lleve a cabo de la manera más eficiente y eficaz, derecho establecido en las fracciones VII y VIII del artículo 123 Constitucional, apartado “B”, mismo que señala específicamente en la fracción VII, que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

Derecho a que no se les hagan descuentos a sus salarios sino en casos específicamente determinados, con fundamento en la fracción VI del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, que establece los casos en los que pueden llevarse a cabo los descuentos siendo estos los siguientes: Cuando el trabajador contraiga deudas con el Estado por el concepto de anticipo de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas; cuando se trate de cuotas sindicales, de cooperativas o de cajas de ahorro, siempre que el empleado haya dado previamente su consentimiento; cuando se trate de descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con motivo de obligaciones contraídas por el trabajador; cuando se trate de embargos por conceptos de alimentos y cuando se trate de obligaciones consentidas derivadas de adquisición de casas.

No podrá ser cesado o suspendido, en términos de la fracción IX del apartado “B” citado expresa que el trabajador no podrá ser cesado o suspendido, si no se actualiza una causa justificada, en caso de que no se justifique la separación, el trabajador podrá optar entre la reinstalación o la indemnización correspondiente.

Derecho de asociarse en defensa de sus intereses con fundamento en la fracción X del apartado “B del 123 Constitucional, lo cual significa que los trabajadores al servicio del Estado tiene derecho de asociarse y formar sus sindicatos.

Considerando el precepto jurídico antes mencionado, los servidores públicos, podrán hacer uso del derecho de huelga, previo cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes Públicos cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que el artículo 123 apartado “B”. Siempre que estén de acuerdo para declararla las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada, de

conformidad con el artículo 99, fracción II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Derecho a la Seguridad Social, derecho tutelado por la fracción XI apartado “B” del multicitado artículo, tiene por objeto proteger el derecho que tienen a la seguridad social los servidores públicos y sus familias, de esta disposición deriva la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, la cual se aplica a los trabajadores del servicio civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros.

Derecho a que los conflictos sean resueltos por un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con fundamento en la fracción XII del apartado B de la Carta Magna, indica que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

Según establece el artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para la solución de las cuestiones contenciosas que surjan con motivo de la aplicación de la Constitución y leyes secundarias, se ha establecido un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual se formará cuando menos con tres Salas. Cada Sala estará integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado tercer árbitro que nombren los dos anteriores.

De conformidad con el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dicho Tribunal será competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores; para conocer los conflictos colectivos entre organizaciones al servicio del Estado y éste; para conocer los conflictos sindicales e intersindicales y para llevar a cabo el registro de los sindicatos y la cancelación del mismo, así como para efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, reglamentos de escalafón, reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los estatutos de los sindicatos.

3.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La palabra “responsabilidad” proviene del latín *'responsum'*, que es una forma de ser considerado sujeto de una deuda u obligación. A través de esta expresión el derecho romano vinculó solemnemente al deudor con su acreedor, proliferando las disposiciones protectoras de los intereses del Estado y la ciudadanía en contra de la desleal e indebida gestión de sus empleados, destacando en especial, la Constitución del emperador Zenón, que en el año de 475 a.d.C, establece la obligación de los funcionarios civiles y militares de permanecer en los lugares que administraron por un término de 50 días, una vez concluida su gestión, a fin de responder a las querellas que se pudieran presentar en su contra.

Considerando que el derecho romano es el punto de incursión de diversos sistemas jurídicos, entre los que destacan los de Europa Continental. Su estructura y principios inspiraron la conformación y dieron contenido al derecho español que es el antecedente directo de nuestro orden jurídico; Por tal motivo, se puede considerar que los antecedentes nacionales sobre responsabilidades de servidores públicos parten de la Constitución de 1857, que en el Título Cuarto (artículo 103 al 108) estableció el primer sistema de responsabilidades.

El contenido de estas disposiciones constitucionales fueron reglamentadas por la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, publicada el 3 de noviembre de 1870 por el Presidente Benito Juárez. Siendo esta Ley la primera expedida en México sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, que obedeció a una necesidad política. Con este ordenamiento el Presidente Juárez realizó lo siguiente:

- Limitó la libertad de la Cámara de Diputados en cuanto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales, previstos en el artículo 105 de la Constitución de 1857.
- Entre otras disposiciones, estableció los mecanismos para calificar los delitos, las faltas y las omisiones oficiales y
- Determinó como sujetos de responsabilidad a los Diputados, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, a los Secretarios de Despacho y a los Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales;
- Al Presidente de la República para que en el caso de que durante el tiempo de su encargo cometiera traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves de orden común.
- Estatuyó siete tipos de delitos oficiales; ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a la leyes federales
- Determinó como sanciones para estos ilícitos, la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de 5 a 10 años.
- Determinó como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año;
- En cuanto a la omisión en el desempeño de funciones oficiales, dispuso como sanción la suspensión o inhabilitación en el cargo de seis meses a un año.
- Este ordenamiento apenas consideró la cuestión procedimental y en términos generales, carecía de una estructura operativa que permitiera llevarla a la práctica.

Estando vigente la Constitución de 1857, durante el gobierno de Porfirio Díaz, se expidió el 6 de junio de 1896 la Ley Reglamentaria de los artículo 104 y 105 de la Constitución: la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación integrada por 64 artículos, en los que se establece lo siguiente:

- Determinaba a quienes debía considerárseles como altos funcionarios, para hacerlos responsables de los delitos comunes y de los delitos por faltas u omisiones oficiales en que incurriera,
- Se garantizaba cierta estabilidad política al determinar que los integrantes del Poder Legislativo, gozaban de fuero desde el día de su elección.
- Por lo que hace al Presidente de la República, estableció que solo podría ser acusado por delitos a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común
- Los Gobernadores solo podía ser acusados, por infracción a la Constitución Federal y a las leyes federales.
- Reglamentó los procedimientos a seguir en los casos de delitos del orden común y los llamados oficiales.
- Determinó el mecanismo para que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la declaración de inmunidad para suspender la substanciación de un juicio en su contra.
- Estructuró el juicio político por delitos, faltas y omisiones oficiales.
- Determinó que la Cámara de Diputados se erige como jurado de acusación y la de Senadores, como jurado de sentencia.

En esta Ley no se hace referencia a cuales son los delitos oficiales y se debe a que la definición de tales delitos estaba contenida en el Código Penal de 1872, que posteriormente se incluiría en el de 1929.

En 1917 con la promulgación de la Constitución, el Poder Legislativo tuvo la necesidad de expedir una nueva ley de responsabilidades, ya que al ser reglamentaria de las disposiciones constitucionales de 1896 era inoperante en muchos aspectos y fue hasta el 30 de diciembre de 1939, durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, cuando se expidió 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 que reguló:

- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, distinguiendo el contenido de los conceptos y se concedió acción popular para denunciarlos.
- Se señaló expresamente la inexistencia de fuero e inmunidad en demandas del orden civil para los funcionarios públicos.

- Se determinó la necesidad de establecer la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados, integrada en Gran Jurado respecto de los delitos del orden común.
- Como sujetos de la ley quedaron los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales
- Se denominaron altos funcionarios al Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales.
- Se señaló que el Presidente de la República sólo podía ser acusado durante el período de su encargo y un año después, por traición a la patria ya delitos graves del orden común.
- A los Gobernadores y Diputados de los Estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.
- La comisión de estos delitos sería sancionada con la destitución del cargo o del honor de que se encontrara investido y la inhabilitación de 5 a 10 años.

Aunque no se definían los delitos, se hacía un listado de los imputables a los altos funcionarios y que eran ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de garantías individuales e infracción a la Constitución o leyes federales que cause graves perjuicios a la Federación o a los Estados Constitucionales.

La Segunda Ley fue promulgada el 27 de diciembre de 1979, denominada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, expedida por el Presidente José López Portillo y publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 4 de enero de 1980 y estableció:

- De conformidad con el artículo 1° que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal eran responsables de los delitos comunes y de los delitos oficiales que cometieran durante su encargo y con motivo del mismo.
- Determinó que los altos funcionarios eran el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República.

- Responsabilizó a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados a las Legislaturas Locales por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes federales.
- Los funcionarios o empleados eran responsables como los particulares por los delitos comunes que cometieran, con la salvedad de que no se podía aprehender a los altos funcionarios enunciados en el artículo 108 Constitucional, sin que se hubiera concedido desafuero por la Cámara de Diputados.
- Se dispone que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.
- Esta ley consideraba como delitos oficiales a los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y de su buen despacho.
- Las faltas oficiales fueron definidas como infracciones que afectaran de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, en que incurrieran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo.
- Para exigir responsabilidad por delitos o faltas oficiales, ésta podía hacerse efectiva durante el tiempo de su encargo o dentro de un año después de concluido aquél.
- Con respecto al juicio político, la Ley precisó que el Senado de la República debía erigirse en gran jurado para conocer los delitos oficiales de los funcionarios, previa acusación de la Cámara de Diputados.
- Se establecieron como sanciones por la comisión de delitos oficiales; la destitución del cargo e inhabilitación por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo, quedando expedito el derecho de la Federación o de los particulares para exigir del servidor ante los tribunales competentes la reparación del daño por responsabilidad pecuniaria.
- Los funcionarios no gozaban de fuero constitucional en demandas del orden civil.
- El artículo 92 de la Ley de Responsabilidades de 1979, dispuso la obligación de todo servidor público de hacer ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal una manifestación de sus bienes, tanto al tomar posesión del cargo como al término de éste.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 113 que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus

funciones, empleos, cargos o comisiones. De igual forma, establece las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Las sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas.

De esta manera nuestra Carta Magna, aunque no de manera directa, establece como medio de control interno de la Administración Pública, por una parte la existencia de obligaciones que deben cumplir sus servidores públicos y cuyo cumplimiento deben vigilar las diversas dependencias y entidades a fin de lograr la salvaguarda de los principales preceptos constitucionales. En segundo término, establece las sanciones que deben aplicarse en los casos en que actos u omisiones afecten esos principios. Por tal motivo en 1982, se reformó la Constitución Política Federal, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en un gran esfuerzo para unificar la legislación sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se creó una Secretaría de Estado encargada de aplicarla, en ese sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estableció para llevar acabo el control interno, la existencia de la dependencia denominada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), denominada como Secretaría de la Función Pública a partir de 2003, la cual tiene a su cargo:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- Expedir las normas que regulen 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.
- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así

como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

- Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas.
- 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.
- 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.
- 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.
- Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad.
- Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere.

Además de la Secretaría de la Función Pública, la legislación prevé la existencia de órganos de control interno (OCI) en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los cuales serán asesorados y apoyados por la citada Secretaría, a fin de que el sistema de control sea eficiente. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determina las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones.

Esta Ley entró en vigor el 1° de enero de 1983 y establece un concepto más amplio sobre la responsabilidad en que puede incurrir cualquier servidor público, determina específicamente en que momento y por qué razones se incurre en responsabilidad, así como el tipo de sanciones a que se haría

merecedor, además de castigar con la sanción económica correspondiente el daño patrimonial que se origine a la Hacienda Pública.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se limita al resarcimiento de los daños o perjuicios causados, sino que establece dos tantos como sanción económica; uno por el daño o perjuicio causado y otro a manera de castigo o ejemplaridad, los conceptos por los cuales se puede responsabilizar administrativamente a los servidores públicos, como obligaciones que tiene para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que incurran los señala el artículo 47 de la Ley de la Materia.

Derivado de lo anterior, la ley en comento regula cuatro elementos básicos del sistema de responsabilidades administrativas:

- Las responsabilidades políticas y la declaración de procedencia del juicio político.
- Las responsabilidades administrativas.
- El registro de situación patrimonial.
- Los fundamentos de actuación de la Secretaría de la Función Pública.
-

La Secretaría de la Función Pública es un organismo del Estado mexicano que tiene como propósito coordinar, evaluar y vigilar el ejercicio público del gobierno federal. El 8 de septiembre de 2009, Felipe Calderón Hinojosa anunció su desaparición ante las fuertes críticas generadas por esta dependencia y como una necesaria medida de austeridad en el marco de la crisis que afecta a México de 2008 a 2009, sin concretarse hasta la fecha dicha desaparición.

3.3 LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.

En el título séptimo, de las sanciones e indemnizaciones, en el capítulo único de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 112 establece que Los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones generales en la materia, serán sancionados de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Así el artículo 115 regula las responsabilidades en que incurran aquellos servidores públicos y las personas físicas o morales que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad, incluyendo en su caso, los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les sean imputables, o por incumplimiento de obligaciones derivadas de esta Ley, serán responsables del pago de la indemnización correspondiente, en los términos de las disposiciones generales aplicables.

Las responsabilidades se fincarán en primer término a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los que por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

El precepto citado contempla la posibilidad de que los particulares ya sean personas físicas o morales privadas, en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad, serán responsables solidarios con los servidores públicos respectivos.

Lo anterior se reafirma con lo dispuesto por el artículo 311 último párrafo del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual determina que si como resultado de las auditorías se detectan irregularidades que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades, se procederá en los términos de las disposiciones aplicables.

3.4 MANUAL DE ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

En el presente numeral, se presenta el análisis al Manual anteriormente referido, debido a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es muy específica en su organización, considerando dentro de todas sus direcciones generales a la Tesorería de la Federación, misma que existe conjuntamente, desde su inicio con la secretaría que nos ocupa, y considerando los actos de vigilancia que lleva a cabo, es importante conocer el Manual de Organización, que faculta a la Tesorería de la federación a través de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores para llevar a cabo dichos actos.

El 31 de diciembre de 1959, se publicó la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, estableciendo la creación de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, la programación y presupuestación del gasto público federal, anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasó a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En consecuencia, se expidió un nuevo Reglamento Interior que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1977, quedando integrada la Secretaría entre otras, por la dirección general de Vigilancia de Fondos y Valores; así como las delegaciones regionales de la Tesorería de la Federación.

A fin de fortalecer la cohesión de la política económica y con ello contribuir a la consolidación de la recuperación económica, de la estabilización y del financiamiento del desarrollo, el 21 de febrero de 1992, mediante el Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dispuso la fusión de las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

Dicho manual publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2005 establece los objetivos de la Tesorería de la Federación entre los cuales considera:

- Dirigir la administración de los sistemas y procedimientos de operación y registro que le correspondan en materia de recaudación de fondos federales; prórrogas y pago diferido de créditos fiscales; ejecución de pagos y ministración de fondos; garantías y cobro de créditos distintos de los fiscales a favor del Gobierno Federal que tenga radicados, así como de vigilancia de fondos y valores, a fin de mantener dentro de las disposiciones legales vigentes el Servicio de Tesorería de la Federación
- Autorizar los programas en materia de vigilancia del patrimonio de la Federación y de los fondos y valores de su propiedad o a su cuidado que incluyan la práctica de inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimientos, análisis de los sistemas de control y otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores, así como de la adquisición de bienes o contratación de servicios de proyectos de infraestructura productiva a largo plazo propiedad o al cuidado de la Federación, sin detrimento de las facultades que correspondan a otras dependencias.
- Autorizar el embargo precautorio de los bienes de los servidores públicos responsables de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, y suspenderlos provisionalmente en sus funciones, así como formular los pliegos preventivos de responsabilidades y las observaciones o recomendaciones correspondientes.

Así mismo, dentro de dicho Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece de manera específica las facultades que tiene la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores en su numeral 1.6.3 siendo el objetivo en términos generales, y las funciones que nos ocupan las siguientes:

Objetivo

Comprobar en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, el adecuado funcionamiento de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, así como el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumbe a servidores públicos, auxiliares y en su caso particulares, a fin de garantizar la observancia a las disposiciones legales aplicables.

Funciones

- Dirigir y coordinar la elaboración, para aprobación superior, de los programas de inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación.
- Supervisar la ejecución de los programas aprobados y coordinar la evaluación a las áreas operativas y Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación en el cumplimiento de los mismos para el correcto funcionamiento.
- Dirigir, coordinar y realizar investigaciones, seguimiento y control de las operaciones y otras formas de comprobación de la administración y manejo de fondos y valores federales, así como de la adquisición de bienes o contratación de servicios vinculados con los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y emitir recomendaciones.
- Vigilar que la formulación de pliegos preventivos de responsabilidades y los de observaciones se realicen de conformidad con la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables, e imponer multas a los servidores públicos, auxiliares y, en su caso, particulares, que resulten infractores a las disposiciones contenidas en la Ley antes citada.
- Vigilar la existencia de garantía de interés fiscal, otorgada mediante embargo precautorio que se practique a los bienes de los servidores públicos, auxiliares y, en su caso, particulares,

responsables de irregularidades contenidas en los pliegos preventivos de responsabilidades y suspenderlos provisionalmente en las funciones de manejo y administración de fondos o valores e informar a la Secretaría de la Función Pública.

3.5 FACULTADES DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN, SU LEY Y SU REGLAMENTO.

Cuando se trataba de alguna situación económica, es decir que debían efectuarse reintegros o enterarse multas, se tenía la obligación de hacerlo del conocimiento de la Tesorería de la Federación para que los hiciera efectivos.

En atención a que el Departamento de la Contraloría de la Federación no fue bien visto por algunos sectores políticos, se argumentaron críticas respecto a su funcionamiento, por lo que el 27 de octubre de 1932, se presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley por la que el Jefe del Ejecutivos, proponía la reforma de la Ley Orgánica de secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917. En dicha iniciativa se mencionó respecto a la competencia de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de la Contraloría, la desaparición de este último y la reorganización de la Secretaría de Hacienda para que asumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter esencial de administradora del patrimonio de la Federación, tanto en el manejo de fondos en todas sus modalidades como era recaudación, pago, contabilidad, glosa y rendición de cuentas, así como en relación a las facultades de fiscalización preventiva.

Por decreto del 22 de diciembre de 1932, desapareció el Departamento de la Contraloría de la Federación, asumiendo sus facultades la Secretaría de Hacienda, como había sido en el siglo pasado y a principio de éste.

Al desaparecer el Departamento de Contraloría de la Federación, la Secretaría de Hacienda ejerció gran cantidad de sus atribuciones a través de la Tesorería

de la Federación, la cual se encargaba, entre otros asuntos, de la recaudación, custodia y distribución de los ingresos y fondos federales; de la autorización de las órdenes de pago; de la intervención en contratos que implicaran el gasto de fondos públicos, que comprometieran al crédito público o afectaran bienes federales; de la contabilidad general de la Federación; de la glosa preventiva de ingresos y egresos; del fincamiento, registro y exigibilidad de responsabilidades; de la formación de la cuenta pública anual; del crédito y deuda pública; y del registro del personal federal.

Así tenemos que la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, en su artículo primero establece:

Artículo 1º.- Esta Ley regula los servicios de Tesorería de la Federación, conforme a la Ley de Egresos de la Federación y a las demás disposiciones aplicables.

Por tal motivo es necesario precisar que la actividad del Estado en el ámbito financiero se rige básicamente en dos ordenamientos jurídicos que son: La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismos que tienen su fundamento legal en nuestra Constitución Política establece en los artículos 73 Fracción VII, artículo 72, inciso h), se desprende que la iniciativa de la Ley de Ingresos debe ser discutida primeramente por la Cámara de Diputados y posteriormente por la Cámara de Senadores, resultando que la Ley de ingresos es el acto legislativo a través del cual se determinan los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado; constituye una mera lista de conceptos, en virtud de los cuales el Estado puede percibir ingresos.

Para el Presupuesto de Egresos nuestra Constitución Política en el artículo 74 Fracción IV determina que el Presupuesto constituye el instrumento jurídico que va a permitir a la Administración Pública erogar las cantidades necesarias para cubrir los gastos públicos y atender las necesidades colectivas de acuerdo con

la jerarquización que de éstas se haya hecho. Así el presupuesto debe ser especial, concreto y determinado. En este orden de ideas el artículo 13 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, será el que se contenga en la Ley de Egresos que anualmente apruebe el Congreso Local, y con base en él se expresarán durante el período de un año a partir del 1o. de Enero, las actividades, las obras y los servicios previstos en los programas a cargo de las Entidades que en el propio presupuesto se señalen.

Dichos ordenamientos son de carácter temporal, ya que particularmente rigen del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, y considerando que uno de los Servicios que presta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Tesorería de la Federación, es el de Recaudación, consistente en la recaudación, custodia y concentración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal dentro y fuera del territorio nacional, la recaudación se inicia con la recepción de fondos, de certificados especiales, valores y en su caso, de bienes y servicios recibidos como dación en pago, derivados de la Ley de Ingresos de la Federación y por otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena.

La concentración de fondos recaudados dentro y fuera del territorio nacional provenientes de la Ley de Ingresos, se refiere a que dichos recursos por regla general deben concentrarse en la Tesorería de la Federación el mismo día en que se efectúe la recaudación, con excepciones de acuerdo a los convenios celebrados con las autoridades que funjan como auxiliares de la Tesorería, por tal motivo, cuando la concentración no se realiza dentro de los términos estipulados, se considera afectación a los intereses del Erario Federal, toda vez que se determina la existencia de un daño y/o perjuicio a causa de la extemporaneidad y en consecuencia se procede a establecer el monto del daño o perjuicio y a promover la imposición de la sanción correspondiente y en su caso la formulación del pliego preventivo de responsabilidades.

3.6 UNIDAD DE VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES

La Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, tiene como objetivo, comprobar en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, el adecuado funcionamiento de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, así como el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumbe a servidores públicos, auxiliares y en su caso particulares, a fin de garantizar la observancia a las disposiciones legales aplicables.

La Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, con fundamento en el artículo 93 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación establece que:

Artículo 93.- La Tesorería vigilará y comprobará el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los auxiliares de dicha Tesorería y a los servidores públicos, a efecto de que se ajusten a las disposiciones legales relativas.

Las atribuciones de vigilancia de fondos y valores que confiere esta Ley a la Tesorería, se ejercerán sin perjuicio de las que en materia de control corresponden a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

De tal forma que dentro de las funciones que desempeña la Tesorería de la Federación, con fundamento en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su artículo 90 establece la competencia de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es importante señalar que la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, está integrada por 2 Direcciones Generales Adjuntas, una de Fiscalización y otra de Inspección, así como por la Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores y Proyectos de Inversión, mismas que tienen a su cargo en términos generales, la

aplicación de los programas aprobados en materia de inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación por parte de los servidores públicos y sus auxiliares; así como los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo establecidos; Aplicar los programas aprobados en materia de inspección, vigilancia y ordenar y practicar las visitas, inspecciones, compulsas, análisis de los sistemas de control establecidos, auditorias y demás actos de vigilancia de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación por parte de los servidores públicos y auxiliares de Tesorería de la Federación, que tengan por objeto la revisión de operaciones de recaudación, examinando los aspectos contables y legales correspondientes o la revisión de las operaciones realizadas por los sujetos mencionados, relacionadas con la adquisición de bienes o contratación de servicios vinculados con proyectos de infraestructura productiva de largo plazo que afecten fondos o valores federales.

Formular, previa opinión de la Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores y Proyectos de Inversión, pliegos preventivos de responsabilidades y de observaciones; suspender provisionalmente en las funciones de recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores a los probables responsables de irregularidades en dichas funciones, informando de ello a la Secretaría de la Función Pública o al respectivo órgano interno de control y ordenar la sustitución que, en su caso, corresponda y de manera específica lo que a continuación se detalla:

Dirección General Adjunta de Fiscalización

- Vigilar, en lo que corresponde a ingresos federales, la correcta aplicación de convenios de colaboración establecidos con Entidades Federativas y Municipios;
- Vigilar las actividades asociadas con el procedimiento, seguimiento, control y concentración de ingresos sin fin específico y remanentes presupuestales.

- Vigilar las actividades asociadas con el procedimiento, seguimiento, control y recuperación de garantías a favor del Gobierno Federal derivadas del ejercicio presupuestal;
- Vigilar las actividades asociadas con el procedimiento, seguimiento y control de la recaudación de contribuciones federales, de conformidad con la autorización otorgada a las instituciones de crédito, así como supervisar que en caso de que existan irregularidades en las concentraciones de fondos, dichas instituciones enteren los montos correspondientes a los importes desfasados y a las sanciones aplicables;
- Vigilar y controlar los procedimientos relacionados con los pagos y depósitos a través de la cuenta aduanera, comprobando el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones de crédito y demás instituciones autorizadas en dicha materia a que se refiere la Ley Aduanera;
- Coordinar con las Direcciones Regionales de Vigilancia de Fondos y Valores los asuntos de su competencia;
- Emitir recomendaciones con el propósito de mejorar los sistemas y procedimientos utilizados por las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado de la Federación;
- Solicitar a la Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores y Proyectos de Inversión la imposición de multas a quienes incurran en las infracciones previstas en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación;
- Realizar las intervenciones que prevé el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, así como habilitar para tales efectos a los servidores públicos de la Federación, y XIII. Desahogar los asuntos de la competencia de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores que le encomiende el Titular de dicha Unidad.

Dirección General Adjunta de Inspección

- Vigilar las actividades asociadas con el procedimiento, seguimiento, control y recuperación de la cartera de créditos fiscales;
- Vigilar las actividades asociadas con el procedimiento, seguimiento, control y autorización de devolución de impuestos;
- Vigilar las actividades asociadas con el procedimiento, seguimiento y control de la operación aduanera;
- Supervisar la impresión, envío, custodia y destrucción de valores, formas valoradas y otros bienes propiedad o al cuidado de la Federación, dando aviso de los resultados a la superioridad;
- Revisar y vigilar los sistemas, procesos y procedimientos operativos de registro y control interno de la Tesorería de la Federación y de los responsables de enteros a la misma;
- Formular pliegos preventivos de responsabilidades y de observaciones que correspondan a los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, previa opinión de la Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores y Proyectos de Inversión;

- Coordinar con las Direcciones Regionales de Vigilancia de Fondos y Valores los asuntos de su competencia;
- Emitir recomendaciones con el propósito de mejorar los sistemas y procedimientos utilizados por las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado de la Federación;
- Solicitar a la Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores y Proyectos de Inversión la imposición de multas a quienes incurran en las infracciones previstas en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación;
- Realizar las intervenciones que prevé el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, así como habilitar para tales efectos a los servidores públicos de la Federación, y
- Desahogar los asuntos de la competencia de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores que le encomiende el Titular de dicha Unidad.

Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores y Proyectos de Inversión

- Emitir opinión sobre aspectos legales de los actos relacionados con la adquisición de bienes o contratación de servicios vinculados con proyectos de infraestructura productiva de largo plazo que afecten fondos y valores federales, así como de los formatos de documentos de los actos inherentes a las visitas, inspecciones, auditorías, intervenciones, reconocimientos de existencias y demás actos de vigilancia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación;
- Notificar pliegos preventivos de responsabilidades y de observaciones, requerir su pago y dictar mandamiento de ejecución por escrito debidamente fundado y motivado; designar ejecutor para embargar precautoriamente bienes propiedad de los probables responsables de irregularidades, asegurando los intereses del Erario Federal; ampliar y reducir los embargos precautorios cuando proceda;
- Imponer multas por infracciones a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y demás disposiciones aplicables, así como notificarlas y requerir su pago;
- Vigilar y comprobar el cumplimiento del procedimiento para el control, seguimiento y cobro de las sanciones económicas, multas y pliegos de responsabilidades, formulados por la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Proponer los criterios de aplicación de las disposiciones legales en materia de vigilancia de fondos y valores de la Federación;
- Proponer al Titular de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores los anteproyectos de disposiciones legales en el ámbito de competencia de la mencionada Unidad;
- Revisar y opinar sobre la fundamentación y motivación de los proyectos de pliegos preventivos de responsabilidades y de observaciones que formulen las unidades administrativas de la Unidad de Vigilancia de

Fondos y Valores y, en general, sobre cualquier documento que emitan las mencionadas unidades administrativas en el ámbito de sus funciones;

- Coordinar con las Direcciones Regionales de Vigilancia de Fondos y Valores los asuntos de su competencia;
- Emitir opinión sobre los proyectos de manuales de procedimientos de los diversos actos de vigilancia, así como de las guías de fiscalización de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, y X. Desahogar los asuntos de la competencia de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores que le encomiende el Titular de dicha Unidad.

3.7 DIRECCIONES REGIONALES

La Tesorería de la Federación, debido a la cobertura nacional que tiene para llevar a cabo sus funciones, está integrada por Direcciones Regionales establecidas en ocho puntos diferentes de la República Mexicana, las cuales tienen facultades equiparables a las funciones de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, establecidas en la Ley del Servicio de Tesorería y su Reglamento, sus competencias están integradas por las funciones de las direcciones de área que conforman esta unidad, además las direcciones regionales, deben actuar en coordinación con la misma Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores que es su coordinadora, encontrándose ubicadas e integradas como sigue:

1. Dirección Regional con sede en Ciudad Obregón que comprende la jurisdicción de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
2. Dirección Regional con sede en Torreón Coahuila que comprende la jurisdicción de Chihuahua, Durango, Zacatecas y Coahuila.
3. Dirección Regional con sede en Monterrey que comprende la jurisdicción de Nuevo León y Tamaulipas
4. Dirección Regional con sede en Guadalajara que comprende la jurisdicción de Jalisco, Aguascalientes, Colima y Nayarit.
5. Dirección Regional con sede en Celaya que comprende la jurisdicción de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

6. Dirección Regional con sede en Puebla que comprende la jurisdicción de Puebla, Tlaxcala y Oaxaca.
7. Dirección Regional con sede en Veracruz que comprende la jurisdicción de Veracruz y Chiapas.
8. Dirección Regional con sede en México que comprende la jurisdicción de Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Hidalgo y Guerrero.
9. Dirección Regional con sede en Campeche que comprende la jurisdicción de Campeche, Yucatán, Querétaro y Tabasco

3.8 ACTOS DE VIGILANCIA

La vigilancia es el monitoreo del comportamiento, que puede ser de personas o procesos dentro de sistemas para la conformidad de normas esperadas o deseadas, para control de seguridad, el término *vigilancia* suele aplicarse a toda forma de observación o monitoreo, motivo por el cual la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores en su Título Octavo de la Ley de la materia, faculta ampliamente a la Tesorería de la Federación para llevar a cabo los actos de vigilancia.

Artículo 93.- La Tesorería vigilará y comprobará el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los auxiliares de dicha Tesorería y a los servidores públicos, a efecto de que se ajusten a las disposiciones legales relativas....

Artículo 94.- La Tesorería deberá vigilar que los actos realizados por los sujetos mencionados en el artículo anterior, relacionados con la recaudación, manejo, custodia y administración de fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, en el territorio nacional o en el extranjero, se ajusten a las disposiciones legales respectivas, evitando que se cause perjuicio al Erario Federal. Para ello, tendrá las facultades siguientes:

- I.-** Efectuar visitas, inspecciones y auditorías que tengan por objeto la revisión de operaciones de ingreso y egreso, examinando los aspectos contables y legales correspondientes;
- II.-** Examinar si los remanentes presupuestarios, ingresos propios, disponibilidades financieras, contratación de servicios bancarios, cuentas bancarias y sus rendimientos, se ajustan a lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones que para el efecto expida la Secretaría y la Tesorería en el ámbito de su competencia;
- III.-** Comprobar las existencias de los fondos y valores que obren en poder de las oficinas de la Federación;
- IV.-** Participar con carácter obligatorio en los actos relacionados con la instalación, entrega y clausura de oficinas de la Federación que administren fondos y valores, en la destrucción de valores que deban consumir las autoridades administrativas de la Federación y en las demás que fije la Secretaría;
- V.-** Informar a las autoridades competentes acerca de las anomalías o deficiencias que se observen y recomendar las medidas preventivas y correctivas necesarias;
- VI.-** Formular pliegos de observaciones y responsabilidades. Los pliegos de observaciones tendrán por objeto consignar y subsanar las irregularidades encontradas al realizar algún acto de vigilancia, que no impliquen daños y perjuicios al Erario Federal. Los pliegos preventivos de responsabilidades tendrán por objeto consignar las violaciones a las disposiciones aplicables en que pudieren incurrir los servidores públicos y los auxiliares que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores, en donde dichas irregularidades se traduzcan en daños y perjuicios al Erario Federal;
- VII.-** Proceder al embargo precautorio de bienes de los responsables de irregularidades, para asegurar los intereses del Erario Federal;
- VIII.-** Suspender o separar provisionalmente de sus funciones cuando proceda con arreglo a la Ley, a los servidores públicos y los auxiliares que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores, cuidando que sean sustituidos y hagan entrega formal;
- IX.-** Imponer sanciones administrativas a los servidores públicos y los particulares que resulten infractores en los términos de esta Ley;
- X.-** Coadyuvar con las Dependencias del Ejecutivo Federal, cuando soliciten el auxilio de la Tesorería en materia de vigilancia de fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y

XI.- Las demás que de manera expresa determinen ésta u otras leyes.

De igual forma, el Reglamento de la Ley de Tesorería de la Federación en su Capítulo Tercero, complementa los actos de vigilancia, en la sección primera.

Artículo 195.- Para la práctica de los actos de vigilancia se requerirá orden por escrito, emitida por el servidor público competente de la Dirección General o de las delegaciones que correspondan, que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría se encuentre facultado para ello.

Artículo 196.- Previamente a la realización de cualquiera de los actos de vigilancia a que se refiere la Ley y este Reglamento, el personal de la Dirección General o de las delegaciones, deberá identificarse ante las personas con quien deba entenderse la diligencia con la credencial vigente que al efecto le expida la Secretaría y exhibir el escrito en el que conste la orden a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 197.- Si con motivo de un acto de vigilancia o durante la práctica del mismo, la persona con quien deba entenderse la diligencia abandona el lugar con el propósito evidente de eludir o impedir la realización del acto, se hará constar en el acta respectiva tal hecho.

Artículo 198.- Cuando como resultado de un acto de vigilancia se detecte la existencia de una o varias cuentas bancarias abiertas a favor de la Tesorería de la Federación, y se cuente con los elementos suficientes para presumir que las mismas fueron abiertas sin autorización de la propia Tesorería, esta última, por conducto de la Dirección General, informará tal situación a la Procuraduría Fiscal de la Federación a efecto de que se realicen las acciones conducentes.

Con estricto apego al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debemos entender que los actos de vigilancia son consecuencia de órdenes de autoridad competentes, los cuales deben satisfacer las formalidades legales, es decir, constar por escrito, señalar la autoridad que las emite, estar fundada y motivada y expresar la resolución, objeto o propósito que tenga. Será requisito indispensable, contar con la firma

del servidor público competente y el nombre o nombres de las personas a quien va dirigido, indicar lugar o lugares donde se efectuará el acto de vigilancia así como el nombre del personal de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores que va a realizar dicho acto.

Artículo 187.- Corresponde a la Tesorería, a través de la Dirección General, la vigilancia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, de acuerdo con la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Para efectos de lo establecido en el presente Título, cuando se haga referencia a los actos de vigilancia se considerará como tales los señalados en el artículo 94 de la Ley.

Atendiendo a lo anterior, debemos entender que dichos actos de vigilancia son de manera específica las facultades que tiene fundamentadas en el artículo 94 de la Ley de la materia.

En conclusión, un acto de vigilancia, lo debemos entender como las acciones que lleva acabo la Tesorería de la Federación a través de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores y las Direcciones Regionales, con fundamento en el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, que en su título decimosexto de la vigilancia de fondos y valores en su capítulo primero establece lo siguiente:

3.9 VISITAS, INSPECCIONES Y AUDITORIA

Es importante comentar que ni la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, ni el reglamento de la materia determinan que se debe entender por cada uno de estos conceptos o actos, mucho menos aún establece el procedimiento que debe observar cada uno de éstos. Lo cierto es que el 10 de febrero de 1926 con la expedición de la Ley de Tesorería de la Federación, para evitar los conflictos de competencia y de funciones que se suscitaron entre la Tesorería y la Contraloría, se concede entre otras funciones las siguientes atribuciones:

- Ordenar la práctica de visitas que juzgara oportunas, a las oficinas o agentes que tuvieran encomendadas las funciones de manejo de fondos de la Federación.
- Intervenir, cuando la propia tesorería lo juzgara conveniente, si la importancia del caso lo amerite, en la entrega de oficinas con manejo de fondos, valores o bienes de la Federación, sin perjuicio de la intervención que correspondiera a la contraloría.

Así tenemos que con fundamento en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, ésta deberá vigilar que los actos realizados por todas las personas y oficinas relacionadas con la recaudación, manejo, custodia y administración de fondos y valores, propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, en el territorio Nacional o en el extranjero, se ajusten a las disposiciones legales respectivas, evitando que se cause perjuicio al Erario Federal y para tal fin tendrán las facultades que fundamenta el artículo 94 de esta Ley en sus XI fracciones.

De igual forma al expedirse la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, el 30 de diciembre de 1932, se concedieron a la Tesorería las atribuciones de inspección y vigilancia que en su época tuvo la Contraloría de la Federación.

Como se puede apreciar en el Reglamento del mismo ordenamiento, cuenta con una sección específica para las Visitas Inspecciones y auditorías que no diferencian estos actos, y todo parece indicar que los maneja como sinónimos de actuación en sus artículos 208, 209 y 210.

De esta manera, el Artículo 208 establece que las visitas, inspecciones y auditorías que practique el personal de la Dirección General o de las delegaciones tendrán por objeto comprobar que las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos y valores de la propiedad o al cuidado

del Gobierno Federal, desempeñen sus funciones de acuerdo con la normatividad aplicable.

El personal encargado de la visita, inspección o auditoría se identificará ante el titular o encargado de la oficina en que va a actuar, exhibiéndole la orden que autorice la diligencia. Dicha orden deberá ser emitida por el servidor público competente de la Dirección General o la delegación que corresponda, y cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación.

Por lo que hace al artículo 209 En la ejecución de los actos de vigilancia a que se refiere este Capítulo se determinará la existencia física de las formas oficiales numeradas encontradas en la oficina al iniciarse la diligencia, debiendo formularse un análisis del movimiento de las mismas a partir de los datos que reporte la última diligencia practicada, cerciorándose además que dichas formas han sido utilizadas siguiendo el orden progresivo de su foliatura.

Si se notaren interrupciones en la numeración, se investigará el uso que se haya dado a las formas faltantes.

Tratándose de formas inutilizadas, se comprobará que los juegos completos se anexaron a las cuentas respectivas.

Por lo que hace al artículo 210, señala que el personal de la Dirección General o de las delegaciones verificará si la oficina visitada, inspeccionada o auditada se encuentra al corriente en la rendición de sus cuentas o informes y que éstos se formulen con apego a las normas que rigen la materia y dentro de los plazos establecidos. Asimismo, podrán ordenar, cuando el caso lo amerite, la revisión de la última cuenta rendida.

Para concluir, se puede apreciar que las facultades que tiene la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores respecto a las visitas, inspecciones y auditorías son en términos generales, las actuaciones para comprobar el buen

funcionamiento de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, que lleva acabo la Tesorería de la Federación a través de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores en coordinación con las Direcciones Regionales en toda la República Mexicana.

CAPITULO 4

PROBLEMÁTICA E IRREGULARIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Finalmente, en este apartado concluimos nuestro trabajo de investigación, definiendo el objetivo y exponiendo la problemática e irregularidades que actualmente vienen presentando los servidores públicos que llevan a cabo los actos de vigilancia de fondos y valores en todas las dependencias de Gobierno, Entidades Paraestatales, Órganos desconcentrados, Gobiernos y Municipios dentro del Territorio Nacional y más allá de sus fronteras que pueden derivar en un fincamiento de Pliego Preventivo de Responsabilidades, fundados en una Ley y Reglamento por demás erróneo, arbitrario, deficiente e incompleto.

4.1 DEFINICION DE LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES.

La ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su reglamento no establecen una definición de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades pero señala el objeto de los mismos disponiendo lo siguiente, en su artículo 94 fracción VI, segundo párrafo, de la referida Ley.

“Los pliegos preventivos de responsabilidades tendrán por objeto consignar las violaciones a las disposiciones aplicables en que pudieren incurrir los servidores públicos y los auxiliares que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores, en donde dichas irregularidades se traduzcan en daños y perjuicios al Erario Federal.”

La condición para que surta efecto jurídicamente el daño o el perjuicio, es que ambos sean estimables en dinero.

La responsabilidad se fincará con motivo de las visitas o auditorias que se practiquen, así como de las investigaciones que se realicen de la glosa de la contabilidad que hagan las entidades, dicha responsabilidad que se constituya con motivo de los daños o perjuicios causados al Erario Federal se consignarán en un Pliego Preventivo de Responsabilidades, el cual “es un documento en el que se señala la responsabilidad de los servidores públicos en forma preventiva, por haber incurrido en alguna irregularidad administrativa y que tenga como consecuencia daños o perjuicios al Erario Federal”²⁹.

Adicionalmente al sustento jurídico anteriormente referido, el artículo 47 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, indica que las responsabilidades que se constituyan, tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que se ocasionen a la Hacienda Pública Federal, o a la de las entidades de la administración pública paraestatal, mismas que tendrán el carácter de créditos fiscales. Las responsabilidades serán determinadas en cantidad líquida, la que será exigible en forma inmediata.

Al respecto coincidimos con el Maestro Herrera Pérez cuando indica que “El único objetivo del fincamiento de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades que se realiza con base en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, es que los Servidores Públicos Responsables, indemnicen o restituyan los daños o perjuicios causados; es decir, tienen un efecto exclusivamente resarcitorio, puesto que una vez que se formula el pliego preventivo o definitivo en cantidad líquida, que equivale al monto de los daños y perjuicios que se ocasionen a la Hacienda Pública Federal, el servidor público, se libera de la responsabilidad administrativa determinada con el pago de dicha cantidad”³⁰.

²⁹ Vid. HERRERA PEREZ, Agustín. Op. Cit. p.165.

³⁰ Íbidem. p.144.

Atendiendo lo anterior, se puede advertir que derivado de las atribuciones que tiene la Tesorería, respecto a vigilar y comprobar el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, en el territorio nacional o en el extranjero, se ajusten a las disposiciones legales respectivas, evitando que se cause perjuicio al Erario Federal, deberán reunirse dos requisitos indispensables para la instauración de este tipo de pliegos, siendo los siguientes:

1. Existencia de Violaciones a las disposiciones aplicables
2. Existencia de Daños y Perjuicios al Erario Federal

De lo que se concluye que el Pliego Preventivo de Responsabilidades, es el documento jurídico, que se encuentra establecido en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, y es el resultado de un acto de autoridad competente contable, porque en el pliego se manifiesta en cantidad líquida el importe de los daños y/o perjuicios determinados de la investigación practicada, en el cual se pretende hacer constar de manera fundada y motivada, todas las irregularidades en que incurren los servidores públicos antes mencionados.

Bajo esa tesitura, es importante señalar que las irregularidades que se observan, consisten en las acciones y omisiones, en el desempeño de las actividades laborales de los servidores públicos, arrojando una afectación causada a los intereses del Erario Federal, por incumplimiento o inobservancia de las disposiciones legales.

La finalidad de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades, es la reparación de los daños y perjuicios que se ocasiona a la Hacienda Pública a través de la solventación del mismo en el acto, y de no ser así, se procederá a la

notificación, requerimiento de pago y embargo precautorio de bienes de los responsables para garantizar el importe del pliego, lo que constituye un procedimiento ejecutivo de cobro.

Conforme a lo anteriormente expuesto, se debe entender que la naturaleza jurídica de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades es de carácter resarcitorio, ya que la finalidad es reparar los daños y/o perjuicios causados al Erario Federal. Es decir, cuando la Tesorería de la Federación formula el Pliego Preventivo de Responsabilidades ésta tiene por objeto que en el acto de la notificación, se cubra su importe; en caso de que no se cubra, se procederá al embargo precautorio de bienes al presunto o presuntos responsables.

Lo confuso en estos actos es que simultáneamente al acto de notificación de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades, se envía a la Secretaría de la Función Pública una copia del mencionado pliego junto con el expediente que contiene las actuaciones que sirvieron de base para su elaboración, a efecto de que esta Secretaría constituya de manera definitiva las responsabilidades que procedan a través de la calificación del pliego.

La Secretaría de la Función Pública invariablemente calificará en un lapso de 60 días hábiles a partir de la fecha en que reciba el pliego, con su expediente debidamente integrado, ya sea para confirmarlos, modificarlos o cancelarlos.

Luego entonces si confirma, ésta secretaría determina que es procedente que el o los Servidores Públicos señalados como responsables, resarzan al Erario Federal el monto del daño o perjuicio determinado ya que una vez estudiado el Pliego Preventivo de Responsabilidades concluyó que existe la infracción que motivó la responsabilidad.

Por otro lado, si modifica el Pliego Preventivo de Responsabilidades significa que con los argumentos esgrimidos por el o los responsables que se inconformaron y con las pruebas rendidas, desvirtuaron en parte la responsabilidad que se les imputa y puede ser que se modifique el monto del daño o perjuicio, o peor aún del análisis del Pliego Preventivo de Responsabilidades, y su correspondiente documentación se llegue a la conclusión de que la afectación es mayor, emitiéndose así el pliego de responsabilidades que resulte.

Finalmente la cancelación de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades, significa dejarlo sin efecto, en virtud de que con los argumentos hechos valer por el o los presuntos responsables se concluye que no incurrieron en la responsabilidad imputada.

Una vez concluido lo anteriormente expuesto, se regresa a la Tesorería de la Federación, específicamente a la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, como pliego de responsabilidades, siendo una resolución definitiva que constituye un crédito fiscal, las autoridades hacendarias realizan un cobro mediante el procedimiento económico coactivo en caso necesario, sin perjuicio de lo dispuesto por el Código Fiscal Federal.

Ahora bien por lo que hace a los pliegos que elaboran la Dirección General así como el personal de las Direcciones Regionales, los pliegos pueden ser también de observaciones que contengan las recomendaciones necesarias para subsanar las irregularidades detectadas, o las que se estimen pertinentes para prevenir irregularidades que puedan cometerse y comunicarlas por escrito a los titulares o responsables de las unidades administrativas sujetas a vigilancia.

Además de las facultades descritas en este numeral respecto a los pliegos, el personal de Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, está facultado para formular por escrito las observaciones que procedan, derivadas de inspecciones y auditorías internas a las áreas de la propia Tesorería, con el objeto de que las operaciones y las actuaciones de los servidores públicos adscritos a ésta se ajusten a las normas y procedimientos aplicables en materia de recaudación, manejo, administración y custodia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, sin perjuicio de las facultades de la secretaría de la Función Pública.

4.2 SERVIDORES PUBLICOS QUE LLEVAN A CABO LOS ACTOS DE VIGILANCIA Y EL FINCAMIENTO DE LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES.

En el presente numeral no se pretende hacer crítica destructiva, sino señalar errores de manera positiva, para tomarse medidas correctivas, debido a que en la administración pública el elemento humano interno, es de quien depende el funcionamiento del aparato público, pero su falta de profesionalismo (que implica capacitación adecuada, disciplina y regularidad en sus acciones, dedicación exclusiva, ética en su desempeño y remuneraciones debidas) hacen que el grado de funcionamiento sea irregular, impredecible, ineficaz y arbitrario por funcionamientos que desperdician intensivamente recursos escasos y además éstos perciben un sueldo que no se devenga.

Hoy por hoy, es desafortunado constatar que el gobierno no siempre puede atraer el talento que requiere y es mucho peor, que teniéndolo no lo aprovecha, estos desajustes causan desperdicios de escasos recursos humanos de calidad, aún con el Servicio Civil de Carrera, lo que ocasiona desperdicios de recursos materiales. Es importante que la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores considere con la seriedad debida, el campo de recursos humanos ya que provoca grandes irregularidades en el funcionamiento de toda

la dirección, la informalidad crea un hábitat que menosprecia los valores de seriedad en el trabajo, responsabilidad para adquirir compromisos y obligaciones en el cumplimiento de sus funciones; Se entorpece de manera importante el desarrollo de la función pública en los actos de vigilancia.

A causa de la necesidad de un cuerpo profesional, disciplinado y organizado, la falta de programación de actividades y su supervisión, así como la falta de ética de servicio y la falta de institucionalidad que debe observar un individuo, seguirá prevaleciendo la ineficiencia. La falta de profesionalismo ha impedido la determinación de objetivos y la secuencia lógica de la acción para obtenerlos, la mejor distribución de las acciones en el tiempo para poder aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el organismo (humanos, materiales y de tiempo).

En tanto que, planear permite racionalizar y sistematizar el enfoque y la resolución de los problemas y por tanto, es una práctica organizativa que eleva la eficiencia.

La falta de profesionalismo personal que desconoce la rama de que se trata y con precaria capacitación, provoca desorganización en el desempeño de los actos de vigilancia, siendo una de las consecuencias más nocivas y generalizadas, la ausencia de sistemas y tiempos regulares de trabajo y despacho de los asuntos.

Los actos de vigilancia pueden impresionar, pero dichos actos exigen esencialmente regularidad, por tal motivo deben aprovecharse y mejorarse, deben garantizar además, un medio de impugnación y no dejar al responsable en un estado de indefensión como en la actualidad se viene presentando. Se incrementaría la eficacia de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores en beneficio de la Tesorería de la Federación a través de un mejor

desempeño de la función pública. No pueden permitirse las presentes prácticas, con toda la ineficiencia y desperdicio que implican, se debe implementar una reforma administrativa en este campo que ya no puede esperar.

Las deficiencias en la regulación de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades, impide una adecuada ejecución de funciones y provoca una sensación de inseguridad, tanto por parte del personal de la Tesorería de la Federación como del servidor público que trata con ellos. Fincar Pliegos Preventivos de Responsabilidades, no significa que funcionen y cumplan con su cometido. Es necesario regular y delimitar los actos de vigilancia; pues de no hacerlo, fácilmente pueden desperdiciarse todos los recursos ya invertidos, sin obtener los resultados debidos.

La necesidad de emplear un cuerpo técnico de alto nivel, con el perfil adecuado, con el propósito de optimizar dichas actividades, sería necesario emplear abogados, contadores, actuarios y especialistas en informática, para contar con un número reducido de elementos bien remunerados y utilizarse como un elemento ágil, con la responsabilidad en manos de personas más adecuadas a ese propósito, es decir personal más capaz y profesional dentro de estos actos de vigilancia.

En la actualidad el producto de la ineficiencia en cada una de las partes del proceso administrativo, se incrementa para producir un resultado final que es exageradamente costoso y que no obtiene ni siquiera los fines buscados, ya que muchas veces los responsables de dichos actos promueven un Juicio de Amparo y ganan, por todas las deficiencias que tienen los pliegos preventivos de responsabilidades, lo peor de todo es que la ineficiencia de estos pliegos es mucho mayor de lo que podría esperarse ya que no se cuenta con un seguimiento de los mismos, que originalmente se inician, no se establecen tiempos ni medios de impugnación. No se aprovechan adecuadamente los recursos que ya se tienen, ni se les desarrolla su potencialidad, por lo que se

pierden para siempre sus implícitas posibilidades, siendo deformados e incompletos por una pobre e inadecuada atención y desarrollo.

Además, la ineficiencia administrativa favorece la corrupción, y ésta aumenta considerablemente el desperdicio de recursos; la corrupción refuerza la ineficiencia, creando un círculo vicioso que vuelve a incrementar el desperdicio y la impunidad.

Existen alternativas que proporcionan grandes expectativas de beneficios con reducidos riesgos de pérdida social. Implica la institucionalización de procedimientos para evitar la improvisación, crear un sistema jurídico que no permita favores políticos, y que el personal administrativo se especialice, toda vez que la ineficiencia facilita la corrupción, degeneración y desintegración social de la Tesorería de la Federación, los hábitos y las conductas, se requieren del personal más calificado y de mayor calidad.

Es importante, no perder de vista que los actos de vigilancia y en general las intervenciones que lleva acabo la Tesorería de la Federación y en particular la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, no es cualquier actividad administrativa, es la recaudación, manejo, custodia y administración de los fondos y valores, propiedad o al cuidado del Gobierno Federal. Esto significa que la ley los faculta para:

- Vigilar que los actos que realizan los auxiliares de la Tesorería y los servidores públicos relacionados con la recaudación, manejo, custodia y administración de fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal *en el territorio nacional o en el extranjero* se ajusten a las disposiciones legales.
- Efectuar *visitas, inspecciones y auditorias* que tengan por objeto la revisión de operaciones de ingresos y egresos en materia contable y legal.
- Examinar si los remanentes presupuestarios, ingresos propios, disponibilidades financieras, contratos de servicios bancarios, cuentas

bancarias y sus rendimientos, se ajustan a lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación y demás disposiciones que para tal efecto expida la Secretaría en el ámbito de su competencia, es decir examina, todos *los movimientos bancarios que la administración pública utiliza para el manejo de su presupuesto.*

- *Comprobar la existencia* de los fondos y valores que obren en poder de las oficinas de la Federación.
- *Participar con carácter obligatorio* en la instalación entrega y clausura de oficinas de la Federación que administren fondos y valores, *en la destrucción de valores* que deban consumir las autoridades administrativas de la Federación, el objeto es comprobar la realización del acto en el que se interviene y cuidar que al efectuarse se cumplan las disposiciones legales aplicables y se satisfagan los requisitos indispensables para su celebración.
- *Entregar, Instalaciones y clausuras de oficinas de la Federación* que recauden, manejen, custodien o administren fondos y valores (para tales efectos, las unidades administrativas del Gobierno Federal, deberán solicitar por escrito la intervención de la Unidad de vigilancia de Fondos y Valores por lo menos con 5 días antes de anticipación).
- *Destrucción de valores o formas oficiales valoradas* emitidas o avaladas por el Gobierno Federal que deban llevar a cabo las dependencias, así como de los materiales empleados en su manufactura, (para tales efectos, las unidades administrativas del Gobierno Federal, deberán solicitar por escrito la intervención de la Unidad de vigilancia de Fondos y Valores o de las Delegaciones Regionales por lo menos con 5 días antes de anticipación).
- Para las intervenciones anteriormente descritas, la unidad de vigilancia y las delegaciones, designarán al personal que deberá intervenir en la realización de dichos actos.
- *Recepción* de bienes que sean entregados al Gobierno Federal como *dación en pago* para cubrir créditos fiscales.
- Informar a las autoridades competentes acerca de las anomalías o deficiencias que se observan y *recomendar las medidas preventivas y correctivas necesarias.*
- Formular pliegos de observaciones y responsabilidades.
- *Proceder al embargo precautorio de bienes de los responsables de irregularidades*, para asegurar los intereses del Erario Federal.
- *Suspender o separar provisionalmente de sus funciones* cuando proceda con arreglo a la Ley, a los servidores públicos que manejen custodien o administren fondos o valores, *cuidando que sean sustituidos y hagan entrega formal.*
- *Imponer sanciones administrativas* a los servidores públicos y los particulares que resulten infractores.

- Los bienes que se embarguen por autoridades distintas de la fiscales, los decomisados por autoridades Judiciales Federales, los que sin estar decomisados no sean recogidos conforme al código penal del Distrito Federal o en materia del fuero común o para toda la República en materia del Fuero Federal, así como los bienes abandonados expresa o tácitamente en beneficio del Gobierno Federal, se pondrán a disposición de la Tesorería para su *guarda, administración, aplicación, adjudicación, remate o venta, donación o destrucción*, según proceda conforme al reglamento de la materia.
- *Ampliar o Reducir* los embargos cuando procedan
- El Director de la unidad, así como los directores regionales de la tesorería *podrán habilitar a servidores públicos de la secretaría*, que tengan conocimiento en la materia, para que desempeñen funciones de vigilancia de fondos y valores.
- La tesorería o sus auxiliares *podrán vender los bienes puestos a su disposición* una vez que se hayan cubierto los requisitos correspondientes de acuerdo a la Ley.
- La tesorería o sus auxiliares *podrán enajenar los bienes puestos a su disposición* a través de Licitación pública, subasta, remate y adjudicación directa.
- Investigar y comprobar las irregularidades en que *a su juicio*, pudieran haber incurrido los servidores públicos y los auxiliares en actos que afecten la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores, así como en operaciones relacionadas adquisición de bienes o contratación de servicios, vinculados con proyectos de infraestructura productiva de largo plazo que afecten fondos o valores federales.

Considerando lo anteriormente expuesto, las funciones que llevan a cabo dichos funcionarios, no son simples actos de administración; no!, llevan a cabo funciones que implican un alto grado de profesionalismo y sobre todo de responsabilidad, que bajo ciertas circunstancias, pueden resultar más complicadas de lo que aparenta ser el asunto. Motivo por el cual se debe tener mucho cuidado con el personal activo en esta área tan importante dentro de la Tesorería de la Federación.

4.3 NATURALEZA JURIDICA ERRONEA DE LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES.

Como ha quedado anteriormente expuesto, dentro de las facultades que tiene la Tesorería de la Federación, se tiene la facultad de elaborar los Pliegos Preventivos de Responsabilidades, y de observaciones a través de actos de vigilancia por parte de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, así como de las Direcciones Regionales, dentro del territorio nacional o del extranjero. Esto significa que cuando en el curso de una investigación se descubre la existencia de alguna responsabilidad que origine daño o perjuicio, al Erario Federal y no se solvete en el acto, se procederá de inmediato al embargo precautorio de bienes del responsable en cantidad suficiente para garantizar los intereses del propio Erario.

Si como resultado de los actos de vigilancia se descubren operaciones que hubieren sido realizadas sin que exista disposición expresa que establezca el derecho de la Federación para efectuar un cobro o un pago o cualquier otra operación que involucre fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, o cuando dichas operaciones no estén amparadas con los documentos respectivos o no reúnan cualquier otro requisito necesario, el personal de la Dirección General o de las delegaciones formulará los correspondientes pliegos de observaciones o preventivos de responsabilidades.

En efecto Cuando el personal de la Dirección General o de las direcciones regionales observe deficiencias o errores técnicos en la formulación o rendición de las cuentas, o bien, detecte prácticas inconvenientes que puedan lesionar los intereses de la Federación, formulará los pliegos de observaciones que procedan, los cuales deberán contener con fundamento en el artículo 220 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación lo siguiente:

- I. Nombre de la unidad administrativa competente que emite las observaciones;

- II. Nombre y domicilio de la unidad administrativa o auxiliar en el que se originaron las irregularidades;
- III. Número y fecha del oficio de comisión con el que la Dirección General o delegación correspondiente ordena la diligencia;
- IV. Objeto de la diligencia;
- V. Motivo que da origen al pliego, precisándose las irregularidades detectadas;
- VI. Período analizado, así como período en el que se produjeron las irregularidades;
- VII. Fundamento legal y motivación para su formulación;
- VIII. Nombre y puesto del auxiliar o servidor público al que se le imputan las irregularidades detectadas;
- IX. Fecha de la determinación de las observaciones y plazo fijado para su solventación, el que no podrá exceder de cuarenta y cinco días naturales contados a partir de la fecha de su notificación, y
- X. Las demás que de manera expresa comunique la Dirección General o delegación que corresponda.

Cuando se descubran irregularidades por actos u omisiones que impliquen incumplimiento de alguna de las obligaciones que imponen las disposiciones legales relacionadas con la actuación de las personas que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores, y que éstas puedan ocasionar un daño o perjuicio al Erario Federal, se formularán los pliegos preventivos de responsabilidades a que haya lugar y se promoverá la imposición de la sanción correspondiente de acuerdo con las normas.

Los pliegos preventivos de responsabilidades que se formulen deberán contener, además de lo señalado en las fracciones anteriormente expuestas de la I a VII establecido en el artículo 223 del Reglamento que nos ocupa y lo que a continuación se señala:

- I. Nombre, puesto, tipo de responsabilidad y domicilio particular de los presuntos responsables;
- II. Importe de los daños o perjuicios presuntamente causados al Erario Federal;
- III. Actos u omisiones que motivaron la responsabilidad;
- IV. Notificación, requerimiento de pago y apercibimiento de embargo precautorio en caso de que las responsabilidades

preventivas no sean solventadas por los responsables en el momento en que sean requeridos para ello;

V. Lugar y fecha de la constitución de responsabilidades;

VI. Firma de los responsables y del personal de la Dirección General o delegación que formuló el pliego preventivo de responsabilidades, y

VII. Las demás que de manera expresa señale la Dirección General o la delegación que corresponda

La Dirección General o la delegación que corresponda determinará el importe de los daños y perjuicios que se ocasionen al Erario Federal conforme a lo siguiente:

I. Tratándose de dinero, el monto del daño será en cantidad igual al quebranto ocasionado al patrimonio del Gobierno Federal y el monto del perjuicio será igual a las cantidades que éste haya dejado de percibir.

Si el perjuicio causado por el servidor público al Gobierno Federal se originó por la falta de concentración oportuna de fondos federales provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos, dicho perjuicio se calculará de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 27 de este Reglamento, y

II. Tratándose de bienes distintos al señalado en la fracción anterior, el importe de los daños o perjuicios se determinará con base en el avalúo del bien correspondiente, el que deberá expedirse por alguno de los valuadores autorizados a que se refiere el inciso a) de la fracción V del artículo 52 del presente ordenamiento, dentro de los tres meses anteriores a la fecha en que el daño o perjuicio deba determinarse.

En caso de imposibilidad para practicar el avalúo, se estará al valor que tenga el bien en el inventario actualizado correspondiente.

La responsabilidad administrativa se constituirá en la siguiente forma:

I. **Directamente:** a cargo de los servidores públicos que hayan ejecutado los actos u omisiones que las originaron;

II. **Subsidiariamente:** en contra de los servidores públicos que en razón de su encargo hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por culpa, dolo o negligencia, y

III. **Solidariamente:** para los particulares cuando sean copartícipes con los servidores públicos en irregularidades que lesionen los intereses del Erario Federal

Cuando los daños o perjuicios en contra de los intereses del Erario Federal sean originados por robo, caso fortuito o fuerza mayor, en los cuales no haya existido culpa, dolo o negligencia por parte de los servidores públicos y los auxiliares, se integrará expediente, dejando que sea la autoridad judicial que conozca de los hechos la que determine la responsabilidad.

Los pliegos preventivos de responsabilidades deberán ser enviados a la Dirección General para que, previa revisión y estudio de los mismos, sean remitidos al titular del órgano interno de control de la dependencia o entidad que corresponda o a la unidad administrativa competente de la Secretaría de la Función Pública, para que determinen si es procedente o no constituir las responsabilidades en forma definitiva, a través de la calificación del pliego.

La Tesorería procederá en forma inmediata a remitir a las Administraciones Locales de Recaudación que correspondan, los pliegos definitivos de responsabilidades que en su caso le sean turnados por los órganos internos de control de las dependencias o entidades correspondientes o por la unidad administrativa competente de la Secretaría de la Función Pública para hacerlos efectivos.

4.4 DEFICIENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES

Las actuaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las debemos entender como actos administrativos que deben regularse dentro del derecho administrativo, por tal motivo, cuando se inicia un procedimiento administrativo, éste tiene su origen en la presunta responsabilidad del servidor público, aun cuando ésta puede ser de manera solidaria, para los particulares cuando sean copartícipes con los servidores públicos en irregularidades que lesionen los intereses del Erario Federal, deberán ser ventilado, dicho asunto bajo los términos de la normatividad administrativa aplicable. Sin embargo, ni la Ley ni el Reglamento que nos ocupa, establecen procedimiento alguno para que pueda

seguir el presunto responsable es decir no establece a) citación a audiencia, b) Audiencia de Ley, c) Algún recurso de defensa d) Prescripción alguna.

CITACION A AUDIENCIA

Esta se debe entender como el llamado que hace la autoridad a una persona para que se presente ante ella el día y hora, previamente designados, en que tendrá verificativo una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, el día y la hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho de ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

AUDIENCIA DE LEY

No existe audiencia fijada por la ley, y en virtud del procedimiento de responsabilidades que se seguirá o se sigue en contra de un servidor público, ya sea por la importancia del mismo, o si a criterio de la autoridad administrativa así conviene para la conclusión o continuación de las investigaciones, aún cuando se podrá suspender temporalmente al o a los presuntos responsables de su cargo empleos o comisiones, de conformidad con la fracción VIII, artículo 94 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

ALGUN RECURSO DE DEFENSA

Las resoluciones que se dicten y en las que se impongan sanciones administrativas, no podrán ser impugnadas ante la propia autoridad, mediante ningún recurso en donde el presunto responsable, no tiene oportunidad de que exprese los agravios que a su juicio le cause el fincamiento del pliego, no tiene oportunidad de exhibir prueba alguna, que a su derecho convenga. No tiene opción alguna de defensa, dentro de la Tesorería de la Federación.

PRESCRIPCION

Ni la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, ni su reglamento establece prescripción alguna para sus actuaciones en actos de vigilancia.

Las irregularidades que afecten a la Hacienda Pública y que se traduzcan en una responsabilidad, se determinarán en cantidad líquida, que deberá contabilizarse y se traduce en una obligación del servidor público, de indemnizar hasta el monto de los daños y perjuicios causados con su acción u omisión al Erario Federal, como lo establece el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación en su sección segunda del embargo precautorio artículo 228 que a la letra establece:

ARTICULO 228.- En el caso de que las responsabilidades preventivas constituidas en los términos de la Sección anterior no sean solventadas por los responsables en el momento que sean requeridos para ello, el inspector designado por la Dirección General o por las delegaciones procederá a embargar precautoriamente, en la vía administrativa, bienes propiedad de los responsables suficientes para garantizar su importe actualizado en términos de lo dispuesto por el Código Fiscal

Así mismo el Artículo 103, establece que quienes cometan las infracciones previstas en los artículos 99 a 101, podrán ser sancionados por la tesorería con multa de cien a doscientos días de salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Sin embargo el artículo 104 establece que los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, serán sancionados en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, siempre y cuando no hubieren sido sancionados conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Así mismo el artículo el artículo 105, establece que tratándose de la aplicación de multas se tendrá en consideración la gravedad del hecho que constituya la infracción, los beneficios económicos obtenidos por el responsable y los daños y perjuicios patrimonial causados al Erario Federal, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

remitiéndonos completamente a las actuaciones de la Secretaría de la Función Pública.

4.5 PROCEDIMIENTO DE COBRO ARBITRARIO

Es importante mencionar que la Secretaria de la Función Pública constituirá de manera definitiva las responsabilidades que se imputen. Lo anterior es así ya que con fundamento en el artículo 226 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación que a la letra establece:

Artículo 226.- Los pliegos preventivos de responsabilidades constituidos en los términos del presente Capítulo deberán ser enviados a la Dirección General para que, previa revisión y estudio de los mismos, sean remitidos al titular del órgano interno de control de la dependencia o entidad que corresponda o a la unidad administrativa competente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que determinen si es procedente o no constituir las responsabilidades en forma definitiva, a través de la calificación del pliego.

La Tesorería procederá en forma inmediata a remitir a las administraciones locales de recaudación que correspondan, los pliegos definitivos de responsabilidades que en su caso le sean turnados por los órganos internos de control de las dependencias o entidades correspondientes o por la unidad administrativa competente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para hacerlos efectivos.

Sin establecer tiempo alguno, en su Ley o Reglamento, la Tesorería de la Federación establece que los Pliegos Preventivos de Responsabilidades deberán ser enviados a la Dirección General para que previa revisión y estudio de los mismos, (sin determinar tiempo para su análisis) los remita al Titular del Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad que corresponda, pero que siempre dependerá de la Secretaría de la Función Pública, para que ésta determine si es procedente o no constituir la responsabilidad en forma definitiva, a través de la calificación del pliego, sin especificar en cuanto tiempo deberá

definir la naturaleza de la responsabilidad; proceso en el cual se pierde el control del tiempo y en algunos casos hasta los documentos.

La calificación que haga la Secretaría de la Función Pública de los pliegos preventivos de responsabilidades para fincar la responsabilidad que procederá, deberá hacerlo dentro de los 60 días hábiles contados a partir de aquel en que reciba el pliego y su expediente debidamente integrado según dispone el artículo 174 del Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público vigente, aplicando dicho reglamento de manera supletoria, ya que ni en la Ley ni en su Reglamento la Tesorería de la Federación, contempla tiempo alguno para dichas actuaciones.

Finalmente calificado el pliego cuando proceda, la Secretaría de la Función Pública fincará el Pliego de responsabilidades al sujeto responsable, debidamente fundado y motivado, determinando en cantidad líquida el daño o perjuicio causado.

Sin embargo es importante comentar que la aplicación de la Ley respecto a la responsabilidad de los Servidores Públicos, es completamente diferente a la de la Ley de la Tesorería de la Federación, ya que la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, establece en su artículo 47 las causales por las que se puede exigir responsabilidad administrativa a todo servidor público.

En ese sentido se incurre en responsabilidad administrativa cuando el Servidor Público no ciñe su actuación a lo dispuesto en las obligaciones que le impone el mencionado artículo a través de las 24 fracciones y cuyo incumplimiento da lugar a la instauración del procedimiento disciplinario previsto en el artículo 64.

Ahora bien en caso de que las responsabilidades preventivas no sean solventadas por los responsables en el momento en que sean requeridos, el

inspector designado procederá al embargo precautorio con fundamento en el artículo 228 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, pero no es todo, ya que según el artículo 232 y 233 del mismo ordenamiento que nos ocupa, faculta a los inspectores a fracturar las cerraduras que sean necesarias para continuar con la diligencia.

Así mismo el ejecutor tiene derecho a señalar los bienes para embargar, cuando el responsable no lo haga, o no sean suficientes para garantizar las responsabilidades.

Derivado de lo anteriormente expuesto, se debe observar que los inspectores designados por la Dirección General o por las delegaciones (sic) ostentan un poder del cual no gozan ningún otro servidor público y no debemos perder de vista que llevan a cabo actividades de inspección, contabilidad, arqueo, jurídicas, actúan como valuadores de bienes diversos, y ejecutores de embargos precautorios para garantizar los importes, resultado de las responsabilidades administrativas en cantidades líquidas de dinero.

4.6 AUSENCIA DE TIEMPOS.

Para llevar a cabo los actos de vigilancia de fondos y valores, no existen tiempos programados o designados por Ley alguna para las visitas, inspecciones, auditorias o compulsas, estos se llevan a cabo de forma aleatoria o a petición de parte, no existe una calendarización o seguimiento de actuaciones.

El resultado de estos actos pueden derivar en observaciones o fincamiento de responsabilidades en contra de los Servidores Públicos que se encuentran laboralmente activos o inactivos por suspensión, inhabilitación, jubilación o incluso por muerte, pero no se establecen tiempos para las visitas, ni para el desarrollo de esas actuaciones, conclusiones u observaciones; es necesario determinar tiempos, primeramente a los inspectores para llevar a cabo los actos

de vigilancia, y de esta manera comunicar a las dependencias el tiempo aproximado que permanecerán los inspectores en las instalaciones de las visitas que realizan.

No se fijan tiempos para la práctica de los actos de vigilancia, el resultado de estas prácticas, tampoco se especifica.

El tiempo en que la Dirección General debe revisar y estudiar el Pliego Preventivo de Responsabilidades no existe para su análisis.

La Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores tampoco se fija tiempo alguno para remitir al titular del órgano interno de control de la Dependencia o entidad que corresponda, para que éste determine si es procedente o no la responsabilidad en forma definitiva.

Una vez determinada la responsabilidad del Servidor Público no se especifica el tiempo para que éste sea notificado.

No existe audiencia de ley y por lo tanto no la regula tiempo alguno. No se fija tiempo para desahogo de pruebas.

4.7 LA AUSENCIA DE MEDIOS DE IMPUGNACION.

La responsabilidad que se origine con base en las Ley del Servicio de Tesorería de la federación podrá ser detectada a través de visitas, auditorias, investigaciones que derivan de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades que se instauran con motivo de los actos de vigilancia a los servidores públicos que recaudan, manejan, custodian y administran los fondos y valores, propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Así las irregularidades que se detecten y que constituyan responsabilidad en términos de la Ley en análisis, se harán constar en Pliegos de Observaciones y Responsabilidades según el artículo 94 fracción VI de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

De lo anterior se desprende que para formular los Pliegos de Observaciones y los Pliegos Preventivos de Responsabilidades establecidos en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, se dividen en dos; por un lado, los pliegos de observaciones que tendrán por objetivo consignar y subsanar las irregularidades encontradas que no impliquen daños y perjuicios al Erario Federal.

Por otro lado los Pliegos Preventivos de Responsabilidades tendrán por objeto consignar las violaciones a las disposiciones aplicables en que pudieren incurrir los servidores públicos y los auxiliares que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores, en donde dichas irregularidades se traduzcan en daños y perjuicios al Erario Federal.

En efecto, ya que en caso de que la acción u omisión del Servicio Público no causen un daño o perjuicio al Erario Federal que sea cuantificable en dinero, no procederá la instrucción del procedimiento disciplinario previsto en los ordenamientos legales invocados.

Lo anterior es así, toda vez que la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su reglamento establecen de manera clara que es necesario para instaurar el procedimiento de responsabilidades que el servidor público cause con su actuación u omisión un daño de perjuicio estimable en dinero en contra del Erario Federal.

De tal forma que en caso de que la acción u omisión del Servidor Público no cause una afectación al Erario Federal que sea cuantitativa en dinero, no procederá la instrucción del procedimiento disciplinario. Así las irregularidades que se detecten en una diligencia en donde se encuentren fondos o valores sobrantes o faltantes la tesorería procederá con fundamento en el artículo 98.

Por otro lado, el artículo 104 establece que los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de esta ley y su reglamento, serán sancionados en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre y cuando no hubieren sido sancionados conforme a lo dispuesto en el artículo 103.

Así la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en el artículo 47 las causales por las que es procedente iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas en contra de todo servidor público, que a saber son veinticuatro fracciones y cuyo incumplimiento da lugar a la instauración del procedimiento disciplinario previsto en el artículo 64. De esta manera, tenemos que los sujetos objeto de responsabilidad para la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, serán aquellos que tengan el carácter de servidores públicos, es decir toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal.

Ahora bien en caso de que el servidor público resultare responsable administrativamente por inobservancia de las obligaciones que le impone el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo procedente es imponerle una o algunas de las sanciones que establece el artículo 53 de la misma Ley.

Es importante comentar que de acuerdo en el artículo 55 de la referida ley, en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos o daños y perjuicios causados por el servidor público en el desempeño de sus funciones, cargo o comisión, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido o de los daños y perjuicios causados, sin perjuicio de que se haga merecedor a alguna otra u otras sanciones contempladas en el mismo artículo.

Como se ha visto, para proscribir actitudes corruptas, en el servicio público, no basta que el responsable solo reintegre la cantidad a que ascendió la afectación que causó con su actuación negligente o ventajosa, sino que es necesario imponer una medida disciplinaria, correctiva y ejemplar que haga conciencia en todo servidor público.

Ahora bien ni la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación ni su reglamento, indican de que manera el o los responsables podrán inconformarse en contra de los hechos que dieron origen al Pliego Preventivo de Responsabilidades. Por su parte la Secretaría de la Función Pública de conformidad con el artículo 172 del reglamento calificará invariablemente los Pliegos Preventivos de Responsabilidades que reciba, ya sea en el sentido de confirmarlos, modificarlos o cancelarlos. Así la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 71 establece que las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos las notificaciones de la resolución recurrida, sujetándose dicha tramitación a las normas, llevando en esta dependencia todo el proceso administrativo, mas no así en la Tesorería de la Federación.

El recurso de revocación es el medio de defensa legal que tiene el servidor público afectado por una resolución administrativa conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para obtener de la autoridad

una revisión del propio acto a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad del mismo.

Es de mencionar que el Servidor Público afectado por una resolución dictada conforme a la Ley comentada, que le imponga sanciones administrativas, puede optar entre interponer el recurso de revocación o impugnar dicha resolución ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según disponga el artículo 73 del mismo ordenamiento jurídico. Si se opta por interponer el recurso de revocación previsto en el artículo 71, la resolución que recaiga a dicho recurso es impugnabile ante el mencionado Tribunal Fiscal.

La Ley del Servicio de Tesorería de la Federación dispone que la responsabilidad en que puede incurrir el servidor público se traduce en una obligación para éste que consiste en indemnizar hasta el monto de los daños y perjuicios causados con su acción u omisión al Erario Federal y que se traduzcan en una responsabilidad, se determinarán en cantidad líquida actualizada que deberá notificarse en forma personal a los servidores públicos que hubieren incurrido en responsabilidad y exigiendo la solventación inmediata del importe total de la misma y de no obtenerse, proceder a la práctica de embargos precautorios sobre bienes de los responsables.

En otras palabras, el servidor público está obligado únicamente a "reintegrar" la cantidad por la cual se le responsabilizó, "exigiendo la responsabilidad inmediata del importe total", sin exceder más allá de la afectación económica sufrida, no es mayor a la afectación que sufrió el Erario por daños y perjuicios ocasionados.

El procedimiento de responsabilidades que contempla la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación solo trae como consecuencia la determinación de una responsabilidad que se traduce en la obligación para el servidor público

responsable de indemnizar por los daños perjuicios ocasionados al Erario Federal y no proporciona ningún medio de defensa para impugnar este tipo de pliegos toda vez que la ley no establece recurso alguno de defensa.

Cabe mencionar que el Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 169, contempla la posibilidad de que el o los responsables se inconformen en contra de los hechos que dieron origen al Pliego Preventivo de Responsabilidades formulado en su contra mediante la presentación de un escrito ante la Secretaría de la Función Pública, dentro de los veinte días hábiles siguientes al de su notificación en el que deberán exponer, las razones de su inconformidad y podrán ofrecer únicamente las pruebas documentales que estimen pertinentes, acompañándolas o rindiéndolas dentro de los quince días hábiles siguientes al de la presentación del escrito, actuaciones que la Secretaría deberá tomar en cuenta al calificar el pliego. Cuando el o los responsables no hagan uso de este derecho, se le tendrá por conformes con los hechos asentados en el pliego.

Actualmente los servidores públicos señalados como responsables en los pliegos preventivos de responsabilidades instruidos por la tesorería de la federación, han venido presentando dicho escrito de inconformidad ante la propia autoridad que emite el pliego, el cual es enviado junto con la documentación al momento de la remisión del preventivo para que la autoridad calificadora, en este caso, la Secretaría de la Función Pública a través del Órgano Interno de Control correspondiente, determine lo procedente.

Por lo anteriormente expuesto, se considera necesario que la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento contemplen la procedencia de un recurso administrativo para que el servidor público, sujeto a la aplicación de las disposiciones contenidas en dichos ordenamientos, puedan contar con un medio de defensa para proteger su esfera jurídica ante las actuaciones de la autoridad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es una dependencia de Gobierno que fue integrada en la administración pública como el Órgano del Estado encargado de realizar servicios públicos y satisfacción de necesidades generales, utilizando medios jurídicos para el cumplimiento de sus fines a través de la gestión de intereses económicos. Es decir la actividad financiera ejecutada por el Estado queda comprendida dentro de esta dependencia.

SEGUNDA.- Dentro del Manual de Organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Tesorería de la Federación, por mandato legal, tiene como objetivo administrar con eficiencia, eficacia y transparencia los fondos y valores.

TERCERA.- Para que el Estado cumpla con las funciones que tiene encomendadas, incorporará a su servicio el trabajo de las personas que realizan funciones públicas y dichas personas reciben el nombre de servidores públicos.

CUARTA.- Los Servidores Públicos son sujetos de desempeñar un cargo o comisión subordinado al Estado en cualquiera de sus tres poderes con derechos y obligaciones, mismos que derivan de la relación laboral que celebran con el Estado.

QUINTA.- Es el fondo, al que ingresan los dineros recaudados por la Secretaría de Hacienda y Crédito público y la que luego hace las asignaciones para solventar los diversos programas de servicios y de inversiones públicas para cada año fiscal.

SEXTA.- Valores son los bienes que forman parte de la federación, además de los títulos de crédito emitidos por el Gobierno Federal en el mercado de dinero con la doble finalidad de allegarse recursos y regular la oferta de circulantes.

SEPTIMA.- Daños y perjuicios al erario federal son los causados por los Servidores Públicos y las personas físicas o morales que causen daños o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda pública federal o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad, incluyendo en su caso los beneficios obtenidos indebidamente por actos y omisiones que les sean imputables, o por incumplimiento de obligaciones derivadas de la Ley, si esta condición no se da, no podrá imputarle responsabilidad al servidor público, serán responsables de la indemnización correspondiente.

OCTAVA.- La responsabilidad administrativa, no trasciende fuera de la Administración Pública, la falta que la origina es denominada falta disciplinaria; la sanción que amerita es una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al servidor que ha cometido tal falta. Cualquier falta cometida por el servidor público en el desempeño de sus funciones, lo hace responsable administrativamente sin perjuicio de que pueda originarse alguna de las otras responsabilidades.

NOVENA.- La responsabilidad de los servidores públicos en caso de que no cumpla con las obligaciones que le corresponden, incurre en responsabilidad, la cual puede ser de tipo político, penal, civil o administrativa, esto dependerá de la calidad que tenga como trabajador al servicio del estado y el tipo de infracción que cometa.

DECIMA.- El procedimiento administrativo de Responsabilidades de los Servidores públicos, mediante el cual se pueden imponer sanciones administrativas a quienes han incurrido en responsabilidad; corresponde a la autoridad proveer todo lo necesario para su debida tramitación, desde recibir la queja o denuncia, realizar la investigación respectiva o recabar las pruebas pertinentes para encausar y sostener la acusación y de manera imparcial, valorar los elementos y hechos constitutivos de la causa procedimental para resolver conforme a derecho.

DECIMO PRIMERA.- La Ley del Servicio de Tesorería de la Federación resuelve administrativamente que podrán ser embargados precautoriamente los bienes de los servidores públicos, “probables responsables” de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación para asegurar los intereses del Erario Federal, así como suspender provisionalmente en las funciones de recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores a dichos servidores públicos.

DECIMO SEGUNDA.- Respecto a la responsabilidad administrativa, cuando un individuo se ubica laboralmente dentro de la Administración Pública, la situación legal de los servidores públicos está constituida por el cúmulo de obligaciones y derechos que tienen, ya sea como alto funcionario, mando medio o empleado y tendrá derecho a que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores sean resueltos por un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

DECIMO TERCERA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el ordenamiento legal que establece las obligaciones en el servicio público, los sujetos de responsabilidades, las responsabilidades y sanciones administrativas, así como los procedimientos y autoridades competentes para aplicar dichas sanciones.

DECIMO CUARTA.- La Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control son las autoridades competentes para calificar los Pliegos Preventivos de Responsabilidades y de ser procedentes, instruir el procedimiento de Responsabilidades Administrativas previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como

aplicar las sanciones correspondientes a los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

DECIMO QUINTA.- El procedimiento de Responsabilidades previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se origina cuando el Servidor Público ocasiona un daño o perjuicio estimable en dinero al Erario Federal.

DECIMO SEXTA.- El Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece de manera clara el objetivo de comprobar en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, el adecuado funcionamiento de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

DECIMO SEPTIMA.- Uno de los servicios que presta la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a través de la Tesorería de la Federación es el de recaudación, custodian y concentración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal dentro y fuera del territorio nacional, provenientes de la Ley de Ingresos, dichos recursos por regla general deben concentrarse en la Tesorería de la Federación el mismo día en que se efectúe la recaudación, cuando la concentración no se realiza dentro de los términos estipulados, se considera afectación a los intereses del Erario Federal, toda vez que se determina la existencia de un daño y/o perjuicio a causa de la extemporaneidad y en consecuencia se procede a establecer el monto del daño o perjuicio y a promover la imposición de la sanción correspondiente y en su caso la formulación del pliego preventivo de responsabilidades.

DECIMO OCTAVA.- El objetivo de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores es el de comprobar en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la

Federación y su Reglamento, el adecuado funcionamiento de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

DECIMO NOVENA.- Debido a la cobertura nacional que tiene la Tesorería de la Federación para llevar a cabo sus funciones está integrada por Direcciones regionales, establecidas en ocho puntos diferentes de la República mexicana con funciones equiparables a las de la unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, pero por lo que hace a la circunscripción territorial de competencia de las Direcciones Regionales, no existe disposición legal alguna respecto a ese orden, por tal motivo la competencia de estas direcciones regionales no tienen precepto legal para su circunscripción.

VIGESIMA.- Respecto a los actos de vigilancia, El reglamento de la TESOFE, establece en su artículo 196 que previamente a la realización de cualquier acto de vigilancia el personal de la Dirección o de las delegaciones, deberá identificarse ante las personas con quien deba entenderse la diligencia con la credencial vigente que al efecto expida la Secretaría, y exhibir el escrito en el que conste la orden, esto es muy claro, pero en ningún artículo contempla el procedimiento que debe seguirse en caso de que el personal facultado para tal fin sea cancelado por conclusión de servicios o inhabilitación del cargo, lo cual implica una posibilidad muy real de que el servidor que originalmente fue comisionado para tal fin, regrese a ejercer actividades o funciones que no podría llevar a cabo por una posible responsabilidad administrativa, pero como no está cancelada su participación, este individuo puede continuar presentándose a dicho lugar para realizar actos ilícitos.

VIGESIMO PRIMERA.- Como se puede apreciar en el Reglamento del mismo ordenamiento, cuenta con una sección específica para las Visitas Inspecciones y auditorías que no diferencian estos actos, y todo parece indicar que los

maneja como sinónimos de actuación para comprobar el buen funcionamiento de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

TRIGESIMO SEGUNDA.- La ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su reglamento no establecen una definición de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades pero señala el objeto de los mismos disponiendo que deberán reunirse dos requisitos indispensables para la instauración de este tipo de pliegos Existencia de Violaciones a las disposiciones aplicables y existencia de Daños y Perjuicios al Erario Federal y su finalidad es la reparación de los daños y perjuicios que se ocasiona a la Hacienda Pública a través de la solventación del mismo en el acto, y de no ser así, se procederá a la notificación, requerimiento de pago y embargo precautorio de bienes de los responsables para garantizar el importe del pliego, lo que constituye un procedimiento ejecutivo de cobro

VIGESIMO TERCERA.- Los servidores públicos que llevan a cabo los actos de vigilancia y el fincamiento de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades son funciones que implican un alto grado de responsabilidad, ya que generalmente las diligencias de notificación, requerimiento de pago y embargo precautorio son realizadas por el mismo personal de la Tesorería de la Federación, encargado de llevar a cabo los actos de vigilancia, mismos que formularon el pliego, para lo cual fue designado como notificado-ejecutor para practicar la diligencia respectiva. Por tal motivo, el personal habilitado para tales fines, deberá ser capaz, ético, institucional y profesional para desempeñar dichas actividades.

VIGESIMO CUARTA.- La responsabilidad administrativa se constituirá en la siguiente forma: **Directamente:** a cargo de los servidores públicos que hayan ejecutado los actos u omisiones que las originaron; **Subsidiariamente:** en contra de los servidores públicos que en razón de su encargo hayan omitido la revisión o autorizado tales actos, por culpa, dolo o negligencia, y

Solidariamente: para los particulares cuando sean copartícipes con los servidores públicos en irregularidades que lesionen los intereses del Erario Federal.

VIGESIMO QUINTA.- El procedimiento administrativo de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades, presenta ciertas deficiencias ya que ni la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, ni su reglamento contemplan en forma particular el procedimiento para llevar a cabo la notificación de los pliegos, únicamente hace referencia a partir del requerimiento de pago, disponiendo que este debe hacerse de manera personal a los responsables en las oficinas que presten sus servicios o en su domicilio particular y tratándose de particulares, el requerimiento se hará también en forma personal en su domicilio o en el lugar donde tenga el principal asiendo de su negocio.

VIGESIMO SEXTA.- Si el importe de la responsabilidad preventiva no es solventado por los responsables en el momento que sean requeridos, el inspector designado ejecutor, deberá proceder a embargar precautoriamente en la vía administrativa bienes propiedad de los responsables que sean suficientes para garantizar el importe actualizado del pliego preventivo de responsabilidades.

VIGESIMO SEPTIMA.- El señalamiento de los bienes para el embargo precautorio, corresponde primeramente al responsable o a la persona con quien se entiende la diligencia, siempre y cuando lo que señale sea suficiente para garantizar el importe de la responsabilidad, en buenas condiciones, susceptibles de comercializarse fácilmente y que se encuentren libres de todo gravamen. Pero cuando no se señalen bienes o éstos no sean suficientes, corresponderá al ejecutor el derecho de señalarlos pasando de esa manera de inspector, notificador, ejecutor a valuador de bienes diversos.

VIGESIMO OCTAVA.- La calificación del Pliego depende de la Secretaría de la Función Pública de acuerdo con lo establecido en el artículo 226 del reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación ya que deberán ser remitidos al Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad que corresponda o a la Unidad Administrativa de la Secretaría de la Función Pública para que determine si es procedente o no constituir la responsabilidad en forma definitiva a través de la calificación del pliego que aun cuando es “preventivo” lleva aparejada una ejecución ya que los auditores tienen amplias facultades de requerir su pago y proceder al embargo precautorio.

VIGESIMO NOVENA.- La Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación y su Reglamento no regulan la figura de la prescripción.

TRIGESIMA.- Los Servidores públicos no cuentan con un medio de defensa para impugnar este tipo de pliegos toda vez que la ley no establece recurso alguno de defensa lo que origina violaciones a los presuntos responsables de los pliegos preventivos de responsabilidades.

TRIGESIMO PRIMERA.- El medio de defensa que tienen dichos responsables es la presentación de un escrito que deberán presentar ante la secretaría de la Función Pública, dentro de los veinte días hábiles siguientes al de su notificación en el que deberán expresar las razones de su inconformidad y podrán ofrecer únicamente las pruebas documentales que estimen pertinentes, acompañándolas o rindiéndolas dentro los quince días hábiles siguientes al de la presentación del escrito, actuaciones que la secretaría deberá tomar en cuenta al calificar el pliego.

TRIGESIMO SEGUNDA.- El procedimiento de Vigilancia de Fondos y Valores que establece la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, es una investigación para descubrir la existencia de alguna responsabilidad que origine daño o perjuicio al Erario Federal y de no solventarse en el acto, se procederá

de inmediato al embargo precautorio de bienes del responsable, transgrediendo con dichos actos lo preservado en nuestra carta Magna en el artículo 14 , el cual establece que nadie deberá ser molestado en sus bienes o persona, hasta ser debidamente oído y vencido en tribunales previamente establecidos, sin ser la Tesorería de la Federación un tribula para dichos efectos.

TRIGESIMO TERCERA.- El reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, estipula que las actas de requerimiento de pago y embargo precautorio que se formulen, así como el mandamiento de ejecución y los pliegos preventivos de responsabilidades no solventados, deben ser enviados a la Administración Local de Recaudación más cercana al lugar de los hechos, poniendo a su disposición los bienes embargados para su registro, designándola depositaria de los mismos, es decir sea cual fuere el resultado, la Administración Local de Recaudación más cercana, será la que tenga las actas de requerimiento, sin especificar qué pasa con los Órganos Internos de Control, la Secretaría de la Función Pública y la Tesorería de la Federación.

TRIGESIMO CUARTA.- El artículo 235 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación prevé que para la práctica de los embargo precautorios, deben observarse las disposiciones previstas en la Ley y su Reglamento del Código Fiscal, es decir, contempla la aplicación supletoria de dichos ordenamientos únicamente por lo que hace al embargo precautorio, sin especificar si es antes, durante o después de que el notificador-ejecutor lo lleve a cabo.

TRIGESIMO QUINTA.- El procedimiento de los pliegos preventivos de responsabilidades establecidos en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación no contempla una sanción; Por su parte el procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sí. Por tal motivo se considera que para erradicar las conductas corruptas en el desarrollo de la función pública, no basta que el responsable solo restituya la cantidad de

dinero que resultó por daños y perjuicios al Erario Federal, tal como lo establece la Ley y su reglamento, sino que es necesario imponerle además una sanción económica que sirva de sanción y consideración de los servidores públicos.

TRIGESIMO SEXTA.- Hoy por hoy los servidores públicos que resultar presuntos responsables de los pliegos preventivos, instaurados por la Tesorería de la Federación, se encuentran confundidos para el efecto de presentar sus escritos de inconformidad ante la propia Tesorería, pero ésta no resuelve, ya que los envía a la autoridad calificadora que es la Secretaría de la Función Pública a través de sus Órganos Internos de Control correspondientes para que determinen lo procedente. Por esta razón es fundamental que la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su reglamento contemplen un recurso administrativo, para que el servidor público sujeto a la aplicación de estos pliegos cuente con un medio de defensa antes las actuaciones de dicha autoridad.

TRIGESIMO SEPTIMA.- El enfoque original del trabajo, fue considerando a la Secretaría de la Función Pública, sin embargo cuando se hace pública la desaparición de dicha dependencia el 8 de septiembre de 2009 como una medida necesaria de austeridad en el marco de la crisis que afectó a México de 2008 a 2009 se reconsideró dicha investigación.

FUENTES CONSULTADAS.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional. México, 11ª. Edición, Porrúa, México, 1997.

CASTELAZO, José R. El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, 4ª Edición, Porrúa, México, 1992.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1995.

GONGORA PIMENTEL, Genaro David y otro. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4ª Edición, Porrúa, México, 1992.

GONZALEZ, María del Refugio. Historia del Derecho Mexicano, Mc. Graw Hill, México, 1998.

HERRERA PEREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2ª Edición, Carsa, México, 1991.

KRIEGER, Emilio, En defensa de la Constitución, “violaciones presidenciales a la Carta Magna” Grijalbo, México, 1994.

LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo, Segundo Curso, Harla, México, 1994.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Decimo Segunda, Editorial Porrúa, México 1993.

PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, México 1994.

SERNA DE LA GARZA, José María. Las convenciones nacionales fiscales, México, 1997.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Primer curso, Porrúa, México 2002.

SIERRA, Carlos J. Historia de la Tesorería de la Federación, Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1972.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 38ª Edición, Porrúa, México, 2006.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ley de la Secretaría de la Función Pública.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.