

Leje 84

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



**Escuela Nacional de Estudios Profesionales
" A R A G O N "**

**LA CONTRALORIA INTERNA COMO ORGANO DE
VIGILANCIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL. SECTOR CENTRAL**

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a:

María Guadalupe Josefina Hernández Bonilla

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

San Juan Aragón

1988



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1. Antecedentes prehispánicos y época colonial.....	1
2. México Independiente (1824 - 1917).....	19
3. El Departamento de Contraloría (1917 - 1933).....	31
a) El Departamento de Contraloría General de la Nación (1917 - 1926).....	31
b) El Departamento de Contraloría de la Federación (1926 - 1933).....	36
4. La dispersión del control (1933 - 1982).....	41

CAPITULO II

LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION COMO ORGANO DE CONTROL

1. Conceptos de órgano y control.....	57
2. El control administrativo.....	62
3. Marco jurídico del control administrativo.....	65
4. Motivos de creación de la SECOGEF.....	69

5. Objetivos de la SECOGEF.....	72
6. Funciones Generales de la SECOGEF.....	73
7. Estructura orgánica de la SECOGEF.....	77

CAPITULO III

LA CONTRALORIA INTERNA COMO ORGANO DE VIGILANCIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1. Concepto, naturaleza y objetivos genéricos de la Contraloría Interna.....	84
2. Atribuciones de la Contraloría Interna.....	88
3. Estructura orgánica y funciones de la Contraloría Interna.....	93
a) Dirección General de Control.....	95
b) Dirección General de Auditoría Interna.....	98
c) Unidad de Quejas y Denuncias.....	101
d) Delegaciones de Contraloría.....	104

CAPITULO IV

LA CONTRALORIA INTERNA Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1. Concepto de responsabilidad.....	107
2. Aspectos generales de la ley.....	113
3. Responsabilidad administrativa.....	127
a) Procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades.....	134
b) Medios de impugnación.....	139
4. Responsabilidad política.....	143

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

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

La intención de escribir sobre este tema, se debe al interés que nos ha despertado el conocer de que manera el Estado ha venido interviniendo para tratar de controlar el manejo de los recursos humanos, financieros y materiales de la Nación.

Debido a ello, consideramos que este tema ha desatado diversas polémicas en cuanto a las acciones que ha emprendido el actual gobierno para tratar de combatir la corrupción en el sistema administrativo, mediante la implantación de una dependencia del Ejecutivo que funcione como órgano globalizador de control.

Así mismo, hemos tratado de explicar como las Contralorías Internas adquieren relevancia, puesto que son precisamente ellas quienes vienen a realizar, propiamente, las funciones de vigilancia y fiscalización dentro de cada una de las Secretarías de Estado que conforman el Poder Ejecutivo.

También, contemplamos los medios por los cuales todas aquellas personas afectadas por actos ilícitos o arbitrarios cometidos por servidores públicos, pueden hacer valer sus derechos y evitar de esta manera el desgaste del Estado de Derecho.

En tal virtud, el presente trabajo de tesis, lo hemos

desarrollado de la siguiente manera:

El primer capítulo incluye los antecedentes históricos del control en México, desde la organización de los aztecas hasta los sistemas de control establecidos en 1982.

Nuestro segundo capítulo abarca aspectos conceptuales de control y órgano; motivos de creación, objetivo, funciones y estructura orgánica de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En el tercer capítulo, encontramos la función de la Contraloría Interna como órgano de vigilancia en la Administración Pública; su concepto, naturaleza, objetivos genéricos, atribuciones, estructura orgánica y funciones específicas que realiza cada una de las unidades que la conforman.

Y por último, en el cuarto capítulo, se contemplan las responsabilidades administrativas y políticas, así como el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades: que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como podrá observarse en las conclusiones, creemos que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como

órgano globalizador de control, es una dependencia innecesaria dentro de la Administración Pública Federal. Así mismo, también se propone cambiar la denominación al juicio político, debiéndose referir a él como "procedimiento de declaración de procedencia".

Consideramos que el tema es interesante, puesto que podremos tener un panorama general sobre las medidas de control administrativo que se han venido estableciendo y que nos servirán de base para realizar análisis posteriores sobre los subsecuentes sistemas que los próximos gobiernos determinen sobre la materia.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

Para poder llegar a determinar las funciones que desempeñan los órganos de control y vigilancia en la Administración Pública Federal, creemos necesario conocer cuales son los orígenes del control administrativo en México.

Son estos puntos precisamente los que trataremos en este capítulo.

1. ANTECEDENTES PREHISPANICOS Y EPOCA COLONIAL

ANTECEDENTES PREHISPANICOS

Los reinos de México, Texcoco y Tacubaya formaban una triple alianza ofensiva y defensiva, de la que se encontraba al frente el Señor de México, pero que conservaban en cuanto al régimen interior de cada uno de ellos una independencia absoluta.

Todas aquellas provincias conquistadas por los aztecas eran tributarias de la Corona y sus tributos consistían en animales, frutas y minerales. Además los mercaderes contribuían con parte de sus productos y los artífices con cierto número de las obras que trabajaban.

Independientemente de la tributación de los pueblos y

.....

provincias sometidas, estaban obligados a pagar tributos los colonos de las propiedades de nobles y guerreros distinguidos, los habitantes de los calpullis, los comerciantes e industriales y los mayeques (esclavos de tierra).

Todas estas contribuciones en conjunto con los cuantiosos regalos que hacían al Rey los gobernadores de la provincia y señores de lugares, así como los despojos de las guerras constituían la Hacienda Pública.

"La máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl (funcionario civil, especie de alter ego del Rey). Bajo él estaba el Hueycalpixqui o calpixqui mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los calpixque menores le entregaban, y de llevar las cuentas respectivas".⁽¹⁾

Los calpixque, quienes eran nombrados por el Señor Supremo, tenían a su cargo cobrar los tributos. En los campos de batalla contaban los cautivos contrarios y los muertos propios, así como el despojo adquirido.

Concluidas las guerras, los aztecas imponían los tributos a los pueblos sometidos y nombraban a los calpixque que habrían de recaudarlos.

(.....)

(1) López Austin Alfredo, citado por José Trinidad Lanz Cárdenas, La Contraloría y el Control Interno en México, p. 27.

Fue a través de jeroglíficos como los aztecas llevaban una cuenta exacta de las entradas de la Hacienda Pública, tanto por concepto de sus tributos como por los de los territorios conquistados. En la nómina de cada uno de los territorios se les fijaban las cosas y cantidades que habían de tributar.

El control general de todos los tributos que formaban la Hacienda Pública le correspondía al Cihuacóatl, que cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, de tal modo que el Rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse a lo que de antemano y por bien público estaba determinado.

En cuanto al control represivo contra los calpixque, como funcionarios de la administración fiscal, si incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos se les reducía a prisión y se les condenaba a muerte; además sus bienes se le aplicaban al Rey y eran echados de sus casas, su mujer e hijos.

Por lo que respecta a los funcionarios restantes de la administración y es especial sobre los jueces, como medida preventiva, se llevaba a cabo la selección cuidadosa de quienes debían impartir justicia.

.....

Los aztecas cuidaron siempre que sus representantes fueran siempre hombres preparados para el desempeño de sus cargos, en especial los de gobernantes de pueblos anexados, los de jueces y los de funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los calpulli.

Para evitar la corrupción de funcionarios, los aztecas adoptaron medidas preventivas, tales como:

- La remuneración que se les hacía a los jueces por parte del Rey consistía en cierta cantidad de efectos y comestibles así como el derecho a determinadas tierras afectas al oficio que desempeñaban, donde sembraban y recogían lo necesario para sustentar a una familia.

- Los funcionarios estaban libres del tributo y el tlatoni se encargaba de su sustento y alojamiento, así mismo recibían productos y servidumbres del pueblo, según la calidad y cargo de cada uno.

- Permanecían en los tribunales desde el día hasta la tarde, además de que en caso de corrupción se establecían penas capitales contra los prevaricadores de la justicia.

.....

En lo referente a las medidas de represión o control represivo de las conductas ilícitas de los funcionarios, su implementación se llevó a cabo con penas rigurosas que iban desde la simple amonestación del juez prevaricador por parte de sus compañeros, cuando el caso no era grave, hasta la muerte si la falta era importante, existiendo además la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar otro en el futuro, el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez.

El trasquilamiento, la destitución o la muerte se imponían dependiendo de la gravedad del caso. Para castigar el ejercicio de la función jurisdiccional fuera de los recintos especiales para ello y la relación falsa que se daba al tlatoani respecto de un asunto y la sentencia injusta, eran sancionados con la pena capital.

La demora injustificada en la impartición de justicia, los cohechos y la falta de imparcialidad de los jueces eran punibles con la pena de muerte.

EPOCA COLONIAL

Las Indias tuvieron un papel muy importante en la polif-
.....

tica internacional desarrollada por la monarquía española en el siglo XVI. Las riquezas de la Nueva España constituyeron el principal soporte financiero de las grandes empresas europeas y africanas de los reyes españoles, de tal forma que fue preocupación de éstos y de los oficiales reales de la Hacienda el allegarse de recursos para tales empresas.

Por lo anterior, fue necesario crearse una gran organización financiera y así la Hacienda fue una de las grandes materias de gobierno.

Por lo que concierne al sistema administrativo de la Hacienda Indiana, los órganos superiores que integraron la Administración Central fueron el Monarca y el Consejo de Indias, y de manera secundaria la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda.

El Monarca poseía facultades omnímodas en lo relativo a la Hacienda Real, delegando en órganos superiores o autoridades gubernativas parte de la "administración por mayor", estableciendo, desde el punto de vista fiscal, los impuestos que creía convenientes.

El Rey determinaba los salarios de los diversos funcio-

.....

narios; prohibía a las autoridades de Indias la concesión de mercedes pecuniarias sin previa autorización y les exigía autorización expresa para que pudieran efectuar gastos extraordinarios.

"La suprema dirección de la hacienda indiana estuvo a cargo del Consejo Real y Supremo de las Indias durante los siglos XVI y XVII, salvo el período 1557 - 1562 en que la dirección pasó a manos del Consejo de Hacienda".⁽²⁾

Las actividades del Consejo en comento, eran velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real y fiscalizar la actuación de los oficiales reales.

La Casa de la Contratación de Sevilla fue creada por Real Cédula de 20 de enero de 1503 y contaba con atribuciones políticas así como de orden fiscal. Entre las facultades que tenía se incluían la de llamar la atención a los oficiales de las Indias que se extralimitaran en sus funciones o cometieran faltas.

En lo referente a los funcionarios típicos de la Hacienda de Indias es importante señalar que los oficiales reales fueron los pilares sobre los que descansó toda la organización burocrática de la Hacienda Real en las Indias. Los cuatro tipos principales de oficiales reales fueron el contador, el tesorero, el fac-
.....

(2) Lanz Córdova José Trinidad, op. cit., p. 35.

tor y el veedor.

"El contador ejercía una función de control sobre lo que entraba y salía en la Caja; certificaba y cuidaba de los papeles y ordenaba las libranzas de los sueldos y de las demás cosas que se mandaban pagar". (3)

El tesorero se encargaba de recibir los ingresos de la Real Hacienda, así como de efectuar los pagos que en ella se librasen.

El factor era un gerente real de negocios que mantenía un intercambio continuo con los otros factores y con la Casa de la Contratación de Sevilla; tenía bajo su cuidado los almacenes en que se depositaban las mercancías pertenecientes al monarca.

Al veedor se le asignaba la misma función que al factor, asistía a las compras, ventas o pagos que se hicieran a la Real Hacienda.

Los principales aspectos que conformaron el régimen jurídico de los oficiales reales fueron su nombramiento, los principios que rigieron su actuación, sus derechos y obligaciones, así como la suspensión y pérdida del oficio.

.....
(3) Salórzano Pereira Juan de, citado por José Trinidad Lanz Cárdenas, op. cit., pp. 38 - 39.

El nombramiento de los oficiales reales propietarios correspondió siempre al Rey, ésto debido a la importancia que se daba a los oficios del fisco.

Los nombramientos debían recaer en personas que por su conducta anterior ofrecieran garantía de honradez en su actuación y que contaran con la pericia necesaria para el desempeño de su cargo.

El oficial real recibía un título que lo facultaba como tal, en el que se señalaba de modo general su derecho al cargo con todas las honras, gracias, mercedes, franquizas, libertades, exenciones, preeminencias, prerrogativas e inmunidades; su retribución económica anual, así como sus obligaciones específicas.

Finalmente venía la ceremonia de presentación y toma de posesión, que tenía como complemento la realización de un inventario de los bienes existentes en el arca de tres llaves, tanto en numerario como en escrituras de deudas.

La actuación de los oficiales reales estuvo regida por los principios de administración conjunta y responsabilidad solidaria.

.....

La actuación colegiada o mancomunada fue obligatoria para todas las operaciones de la administración y su incumplimiento se sancionaba con penas pecuniarias e incluso con la pérdida del oficio. La responsabilidad solidaria era el complemento lógico de dicha administración conjunta, ésto es, unos podían ser reconvenidos por los delitos, excesos o descuidos de otros.

Los funcionarios, en razón de su nombramiento, tenían el derecho de percibir una retribución económica a cambio de la prestación de sus servicios y el de la inamovilidad del oficio.

Otros de los derechos y facultades eran el de iniciar de oficio los pleitos fiscales y seguirlos por la vía ejecutiva.

Entre las obligaciones de estos funcionarios se encontraban las de cumplir las ordenanzas, instrucciones, provisiones y cédulas reales que se les entregaban para la buena administración de su oficio y en general todas las disposiciones dadas para las Indias.

Dentro de las prohibiciones a los oficiales reales se incluían el impedimento de casarse con las hijas, hermanas o parientas dentro del cuarto grado de los otros oficiales reales de los mismos distritos; tanto ellos como sus hijos, hermanos o cuñados

no podían tener minas o ingenios ni entrar con compañía con otros dentro del distrito del oficial real.

Otra prohibición consistía en no poder realizar ninguna clase de tratos comerciales, con el propósito de evitar el empleo de los fondos reales para fines particulares.

Eran causas de suspensión y pérdida del oficio el hacer tratos con mercancías de la Hacienda, el ausentarse sin licencia, el pagar libramientos sin aprobación real expresa, el dejar devaluar mercaderías y no pagar los alcances habidos en sus cuentas.

Dentro de los órganos de Gobierno de la Corona, destacan las funciones fiscalizadoras del Virrey consistentes en tomar cuentas, visitar y castigar a los oficiales reales por los excesos cometidos en el uso y ejercicio de sus oficios; vigilar que dichos funcionarios cumplieran con las obligaciones inherentes a su cargo y que otorgaran las fianzas correspondientes.

Por lo que toca al control en la administración de la Hacienda Indiana, la Corona Española aseguró su funcionamiento mediante la doble función de control de la actuación de los funcionarios del fisco y el castigo de las transgresiones que se originaran. Entre las medidas de control que se tomaron al respecto, des-
.....

tacan las siguientes:

a). El otorgamiento de fianza personal que estaba regulado en las leyes y era practica acostumbrada para el ejercicio de los oficios.

b). El juramento por el que los oficiales reales se obligaban a guardar secreto y a desempeñar bien y fielmente sus oficios.

c). Los inventarios, haciéndose uno de los bienes existentes en la Caja en la toma de posesión y otro de los bienes que poseía el nuevo oficial real al iniciar el desempeño de su oficio.

d). Los libros que llevaban los oficiales reales que garantizaba una correcta administración.

e). Los bienes del Rey se guardaban en un arca con varias cerraduras y llaves, que regularmente eran tres.

f). La rendición de cuentas que tomaban los oficiales del fisco a quienes interinamente habían actuado en las expediciones de conquista.

.....

g). Los tribunales de Cuentas de Indias que tomaban y daban finiquito de las cuentas de los oficiales reales y de los tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de las rentas reales; también recibían las fianzas que los oficiales reales estaban obligados a prestar al tomar posesión de su encargo y les tomaban cuenta anualmente.

Durante el siglo XVIII con la llegada al trono de España de los monarcas de Borbón, se presentaron reformas políticas y administrativas, surgiendo así la aplicación del sistema de Intendencias.

Se estableció en México la Junta Superior de la Real Hacienda, que se preocupó por establecer medios de control para regular la actuación de los oficiales reales, entre los que se encontraban las Visitas y el Juicio de Residencia de Indias.

Las Instrucciones consistían en las indicaciones a las que debían de apegarse estrictamente en el desempeño de sus cargos los virreyes, presidentes y gobernadores.

Por lo que respecta a las Visitas — como menciona José Trinidad Lanz Cárdenas — consistían en inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un

virreinato o capitanía general, cuando se trataba de una visita general; o bien tratándose de la gestión de un funcionario determinado se realizaba una visita específica o particular. (4)

La competencia del visitador estaba determinada por la comisión que recibía, encontrándose limitado a ello, a menos que posteriormente le fuera ampliado a otros organismos y personas.

El visitador comenzaba su actuación como juez atendiendo las demandas que se hubieran presentado por los particulares en contra del visitado dentro de un plazo de 60 días, que empezaba a contar desde la fecha de la notificación.

La información era secreta y se obtenía a través de denuncias, interrogatorio de testigos y por revisión de libros. Una vez obtenida la información del caso, el visitador establecía los cargos que podían ser comunes a todos los miembros del organismo visitado o particulares de cada visitado.

Una vez notificados los cargos el visitado contaba con 10 días para responder con sus descargos. Terminados los descargos, los testigos habían de ratificar sus declaraciones.

Si de la información secreta y del análisis de los car-

(4) Lenz Cárdenas José Trinidad, op. cit., p. 56.

gos y descargos se deducían graves causas contra el visitado, el juez visitador podía ordenar la suspensión del primero de su oficio y aún el destierro, sin esperar la sentencia definitiva del Consejo.

Terminada la visita se procedía a redactar un "memorial ajustado" (resumen) que se enviaba al Consejo de Indias. El expediente era revisado por el fiscal del Consejo, quien lo pasaba después a la Sala correspondiente para que se dictara sentencia, en la que se imponían normalmente como penas multas de diversa cuantía, suspensión, privación o inhabilitación temporal o perpetua del oficio.

La sentencia era notificada al condenado y después se hacía pública para el conocimiento de toda la comunidad. Originalmente existía el recurso de suplicación, que posteriormente fue suprimido.

En lo que se refiere al Juicio de Residencia de Indias, o simplemente residencia, ésta consistía en la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo. Tenía por objeto averiguar la conducta de las autoridades a quienes comprendía. El nombre del juicio proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer obligatoriamente

en el lugar donde había ejercido su oficio.

Las residencias las tomaban jueces designados por el Consejo de Indias, estando todos los funcionarios obligados a dar la residencia a efecto de poder optar a nuevos cargos, llevándose generalmente al finalizar el ejercicio del cargo.

El juicio se iniciaba con la publicación de los Edictos de Residencia. Las primeras diligencias del juez consistían en fijar con precisión las personas sujetas a juicio y redactar el interrogatorio que se haría a los testigos.

Después el juez podía solicitar informes a diversos organismos oficiales, revisar documentación pública, recibir las denuncias anónimas y examinar testigos. La prueba más utilizada e importante era la testimonial.

Una vez obtenida y comprobada la información, el juez formulaba los cargos correspondientes corriendo traslado de ellos al residenciado para que presentara su defensa. Establecidos los cargos y descargos el juez dictaba sentencia, declarando si el enjuiciado había actuado bien o mal y en su caso, hacer efectiva su responsabilidad.

.....

Si el residenciado era absuelto de los cargos, el juez lo declaraba recto y buen ministro acreedor a los correspondientes ascensos. En el caso de sentencias condenatorias el juez imponía las penas correspondientes que podían ser de multa, inhabilitación temporal o perpetua, destierro y traslado.

Sentenciada la residencia el juez la enviaba junto con un resumen del proceso a la Audiencia o al Consejo, según correspondiera, para la tramitación de la segunda instancia en la que se tomaba la resolución definitiva.

La residencia fue tomada en la Constitución de Cádiz (1812) dándosele el nombre de Juicio de Responsabilidad. Los sujetos de la residencia en esta época fueron:

- a). Los miembros del poder ejecutivo (en ausencia del Rey, puesto que él era el único exento de responsabilidad)
- b). Los secretarios de Despacho.
- c). Todo empleado público.
- d). Los diputados.

.....

Las medidas preventivas que se tomaron antes de iniciar el juicio consistían en suspender automáticamente, aunque en forma provisional, al responsable; hacer la declaración sobre si había lugar o no a la formación de la causa de la responsabilidad y; la obligación consignada por las Cortes para el efecto de que la justicia ordinaria se ocupara de los casos de infracciones.

Respecto a las autoridades a quienes les correspondía conocer de las responsabilidades, era competente para conocer de las de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia un tribunal especial formado por nueve jueces nombrados por las Cortes. El Tribunal Supremo de Justicia conocía de las causas instruidas contra los magistrados de las Audiencias y demás tribunales especiales superiores, de las responsabilidades de los miembros de las diputaciones provinciales, regentes, secretarios de Despacho y demás altos funcionarios.

Los efectos de la residencia eran de dos clases:

a). Anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional.

b). De responsabilidad propiamente tal, consistente en que la suspensión provisional en el cargo se convertía definitiva

y el responsable era inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos; las responsabilidades civiles o penales se castigaban con pena de muerte o el destierro; se imponían penas pecuniarias o de tipo meramente correccional administrativo.

2. MEXICO INDEPENDIENTE (1824 - 1917)

El Congreso Constituyente de 1824 expidió la ley de 16 de noviembre de 1824, "Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública", siendo sus principales principios poner en manos del secretario del ramo la dirección y administración de las rentas públicas y llevar la contabilidad en la Secretaría de Hacienda por cuentas originales.

El sistema de organización de la Hacienda Pública se estructuró con la creación de un Departamento de Cuenta y Razón, de la Tesorería de la Federación y de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público.

El Departamento de Cuenta y Razón tenía como función la formación de los presupuestos y de la cuenta general de ingresos y egresos que el Secretario de Hacienda debía presentar anualmente al Congreso.

.....

A la Tesorería General de la Nación debían entrar todos los productos de las rentas, los contingentes de los Estados y las cantidades de cualquier procedencia de que pudiese disponer el Gobierno Federal, a excepción de los gastos de administración de rentas y los caudales pertenecientes al crédito público.

La Contaduría Mayor, sujeta a inspección de la Cámara de Diputados y dividida en las secciones de Hacienda y Crédito Público, sustituyó al Tribunal de Cuentas y tenía como función el examen y glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el Secretario de Despacho de Hacienda, así como el de los de Crédito Público.

En el año de 1830 se llevó a cabo la desconcentración de la organización hacendaria, expidiéndose para tal efecto la ley del 26 de octubre de ese año, con la que se le dió nueva organización a la Tesorería ampliándosele sus atribuciones, estableciéndose así mismo la Dirección General de Rentas.

Como medidas de control establecidas en la ley de 1830, se encontraban impedidos para ser ministros o empleados de la Tesorería General quien hubiera malversado caudales ajenos, públicos o privados. Los ministros eran responsables de todos los fondos que se custodiaban en la Tesorería y de los pagos que se verificaba-
.....

ban.

Todos los caudales que ingresaban a la Tesorería eran depositados en arca de tres llaves. Los ministros y demás empleados no podían recibir ninguna cosa bajo el título de adelada, gratificación u obsequio.

Dentro de este sistema de desconcentración se establecieron las comisarías generales de Hacienda, Crédito Público y Guerra, dependientes de la Tesorería General. Los medios de control impuestos a las comisarías consistían en el otorgamiento de caución y en la actuación colegiada de los contadores tesoreros.

Por lo que respecta a la Dirección General de Rentas, tenía como finalidad la inspección de todos los ramos de Hacienda que se administraban por cuenta de la Federación. Como medios de control, el director general tenía la obligación de formular observaciones a las órdenes del Ejecutivo que considerara ilegales o perniciosas a la Hacienda Pública.

Así mismo, existía el otorgamiento obligatorio de fianzas de todo empleado público que manejara caudales o efectos de las rentas confiadas a la Dirección; también cada año debía practicarse un repaso y recuento de las existencias de una y otra es-

.....

pecie.

Con la ley del 3 de octubre de 1835 queda establecido el régimen centralista, no quedando sustraída la Hacienda Pública de este contexto.

El Ejecutivo expidió el decreto de 17 de abril de 1837 por el que se estructuró el sistema general hacendario, de tal manera que se hizo una sola masa de las rentas públicas, ya fueran pertenecientes al gobierno central o a los departamentos.

Los mecanismos de control establecidos a los jefes superiores de Hacienda consistían en que tenían que caucionar su responsabilidad a satisfacción de los ministros de la Tesorería General, antes de tomar posesión de sus destinos. Los empleados no podían recibir ningún obsequio o gratificación, pues podían ser privados de su cargo.

Así como este decreto, durante el período centralista que termina en 1845 se dictaron diversas disposiciones (leyes, decretos, circulares, etc.) sobre contabilidad fiscal, que tenían como objeto principal el control del presupuesto, estableciéndose medidas de control similares a las del decreto de 1835.

.....

En 1846 se restablece el sistema federal, organizándose nuevamente la Hacienda Pública.

En 1853 se crea la Dirección General de Impuestos que inspeccionaba todas las contribuciones directas e indirectas; en este mismo año a la Contaduría Mayor de Hacienda se le da el carácter de Tribunal de Cuentas, que se encargaba de glosar las cuentas de la oficina de Hacienda.

En 1855 desaparece la Dirección General de Impuestos y las facultades y atribuciones que tenía pasan a la Secretaría de Hacienda, en ese mismo período se suprime el Tribunal de Cuentas y se restablece la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por lo que respecta a la Tesorería General, ésta fue reorganizada en 1861, 1867 y en 1910 y continuó desempeñando las labores de fiscalización y de control preventivo.

El sistema de responsabilidad de los funcionarios públicos fue contemplada en los diversos ordenamientos fundamentales y secundarios expedidos en el período de 1814 - 1817.

La Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y

.....

el juicio de residencia como medio para hacerla efectiva.

Los diputados debían sujetarse al juicio de residencia por la parte que les tocaba en la Administración Pública, pudiendo ser acusados por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, así como por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Los titulares de los ministerios eran responsables de los decretos, órdenes y demás que autorizaran contra la Constitución, debiendo sujetarse al juicio de residencia promovido ante el Supremo Tribunal de Justicia. Debían sujetarse a tal juicio todo empleado público.

Para conocer las causas de residencia de todo empleado público, se instituyó el Supremo Tribunal de Justicia; y para la de los individuos del Congreso del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia se creó el Tribunal de Residencia.

El 18 de diciembre de 1822, por deseo de Agustín de Iturbide, la Junta Nacional Instituyente emitió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano para la administración, buen orden y seguridad interna y externa del Estado, en tanto se formara y sancionara la Constitución Política.

.....

La persona del Emperador era sagrada e inviolable, por lo que estaba exento de responsabilidad. Los vocales de la Junta Nacional Instituyente podían ser juzgados por las causas civiles o criminales ante el Supremo Tribunal de Justicia, mas no respondían por las responsabilidades políticas.

Los Secretarios de Estado y de Despacho eran responsables de los actos del Emperador que autorizaran, así como de las causas criminales que cometieran.

Las causas de suspensión y separación de los consejeros de Estado y los magistrados de las Audiencias se encontraban sujetos a la jurisdicción del Supremo Tribunal de Justicia, que conocía de la residencia de todo funcionario público.

En los términos de la Constitución de 1824 estaban sujetos al juicio de responsabilidad el Presidente de la Federación por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno; por cohecho o soborno y por los actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados. El Vicepresidente de la Federación podía ser acusado por cualquier delito en que hubiera incurrido durante el tiempo de su encargo, conociendo de estas acusaciones la Cámara de Representantes.

.....

Eran responsables los Secretarios de Despacho y los miembros de la Corte Suprema de Justicia por cualquier delito que hubieran cometido en el tiempo de sus empleos, correspondiendo a cualquiera de las dos cámaras conocer de las acusaciones respectivas. Los gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación, conociendo de estas acusaciones en calidad de Gran Jurado la Cámara de Diputados o la de Senadores.

Los diputados y senadores eran responsables de causas criminales realizándose la acusación ante la Cámara de Senadores, tratándose de los primeros y ante la de Diputados si se trataba de los segundos.

Todos los demás empleados públicos eran sujetos de responsabilidad y el tribunal competente para conocer de esas responsabilidades era la Corte Suprema de Justicia.

En las Bases de Tacubaya del 28 de septiembre de 1844, como primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, se estableció que el Presidente de la República sólo podía ser juzgado civil o criminalmente durante su presidencia, y un año después, por la Suprema Corte de Justicia y previa declaración del Gran Jurado constituido por las dos Cámaras.

.....

Los diputados y senadores no podían ser juzgados civil ni criminalmente por ninguna especie o delito, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminado su encargo.

Eran competencia de la Corte Suprema de Justicia conocer en todas las instancias de las causas criminales que se promovieran contra los funcionarios públicos, para cuyo proceso debía proceder la declaración de haber lugar a la formación de la causa por parte de la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado.

El 28 de junio de 1853 fue expedida, por Antonio López de Santa Anna, la Ley Penal para los empleados de Hacienda.

Se tipificaban como crímenes la sustracción fraudulenta de caudales públicos; todo convenio o acto que tuviera por objeto defraudar al erario y; la ocultación o inversión en usos propios de caudales del erario. Las penas por estos crímenes consistían en muerte o privación de la libertad.

Eran delitos la resistencia u oposición de los empleados de Hacienda al cumplimiento de las órdenes de sus superiores; desidia o abandono habitual de su empleo, encargo o comisión y; toda extorsión o vejación en contra de particulares contribuyentes o deudores del erario nacional. Los delitos se castigaban con la pena de muerte.

.....

Se consideraban faltas graves la demora de cualquier acto u operación en perjuicio del erario o de particulares; la falta frecuente de asistencia en los días y horarios que debían concurrir a su oficina y; la falta habitual de atención, cuidado y limpieza en su actividad. Estas faltas se castigaban con descuentos de sueldo, pérdida del empleo y multas.

Las faltas leves consistían en aquellas no frecuentes de los empleados a sus oficinas; desidia en actos determinados y; falta de cortesía y atención hacia los particulares que solicitaran sus servicios. Se imponían como penas multas que no excedían del salario de un día.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 en el Título IV estableció la responsabilidad de los diputados al Congreso de la Unión; de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y las faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su encargo.

Los gobernadores de los Estados eran responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales. El Presidente por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del or-
.....

den común. Tratándose de delitos comunes correspondía al Congreso erigirse en Gran Jurado y declarar si había o no lugar a proceder contra el acusado.

De los delitos oficiales correspondía conocer al Congreso como Jurado de Acusación y a la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.

A partir del 13 de noviembre de 1874, en virtud del establecimiento del sistema bicameral en la Constitución, correspondió a la Cámara de Diputados erigirse en Jurado de Acusación y a la de Senadores en Jurado de Sentencia.

Es importante señalar que en esta Constitución de 1857 se contempló el antejuicio y el juicio político.

Con fecha 3 de noviembre de 1870, por gestión del Presidente Benito Juárez, se expidió la Ley sobre responsabilidades de los Altos Funcionarios en la que se definían los delitos oficiales, faltas y omisiones de los altos funcionarios de la Federación; determinaba las sanciones que debían imponerse en cada uno de los supuestos señalados; precisaba los funcionarios que debían juzgarse o castigarse y el tiempo en que se les podía exigir responsabilidad oficial.

.....

El Código Penal de 1872 definía como delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno adoptada por la Nación o a la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de atribuciones, la violación de alguna de las garantías individuales y cualquiera otra infracción de la Constitución y leyes Federales que en el desempeño de su cargo cometieran los funcionarios públicos.

La Ley de Responsabilidades del 20 de mayo de 1896, reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, enumeraba como altos funcionarios federales a los diputados, senadores, magistrados de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de Despacho, gobernadores de los Estados y al Presidente de la República.

Prevenía la necesidad de la declaración de procedencia del Gran Jurado a efecto de que los funcionarios pudieran ser juzgados por los delitos comunes que hubieran cometido durante su encargo.

Facultaba a la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación y a la de Senadores como Jurado de Sentencia, determinando que sus veredictos eran irrevocables.

.....

3. EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA (1917 - 1932)

Es de considerarse al Departamento de Contraloría como el antecedente inmediato de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Por lo que para su estudio es necesario mencionar las dos etapas por las que atravesó, ésto debido a las leyes orgánicas que sobre el particular se expidieron.

a). EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA GENERAL DE LA NACION (1917 - 1926)

Para contar con un efectivo control de las operaciones fiscales era necesaria una autoridad suficiente para oponerse a las órdenes emanadas de la Secretaría de Hacienda. En tal virtud, fue creado el Departamento de Contraloría mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917.

El establecimiento de Contraloría obedeció —dice José Trinidad Lanz Cárdenas— a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección fiscal sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación a través del control previo y evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario.⁽⁵⁾

..... El Departamento se configuró como un órgano administra-

(5) Ibidem, p. 168.

tivo de carácter esencialmente técnico, dependiente del Poder Ejecutivo, pero autónomo respecto de los demás que integraban el poder de referencia. Su dependencia directa del Ejecutivo y su rango de Departamento, situaba a la Contraloría en el mismo nivel jerárquico que las demás Secretarías y Departamentos, no siendo superior ni inferior a ellos.

La ubicación del Departamento de Contraloría en el seno del Ejecutivo se debió a que era necesario un órgano de control de la misma administración, para que funcionara bajo ciertos patrones mínimos de eficiencia, economía y moralidad.

A este Departamento le fue encomendado el control de carácter preventivo, que venía a complementar la fiscalización a posteriori que ejercía la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados.

Existió animadversión, en esa época, en contra del Departamento de Contraloría, debido a que se estructuró fundamentalmente con unidades que pertenecían a la Secretaría de Hacienda.

La facultad de la Contraloría de emitir decisiones finales se limitó exclusivamente al ámbito administrativo, sin perjuicio de la competencia del Congreso de la Unión que podía examinar

la regularidad o irregularidad de la cuenta pública que anualmente le debía presentar al Ejecutivo.

A la Secretaría de Hacienda correspondía intervenir en las enajenaciones de bienes de la Nación, en tanto el Departamento de Contraloría ejercía una función de control sobre las mismas, calificando su legalidad y acordando los procedimientos que habían de observarse en su realización.

También el Departamento de Contraloría estaba facultado para examinar la deuda nacional, a fin de que su pago se efectuara en los términos aprobados por el Congreso.

Por otra parte, sobresalía la labor de moralización de Contraloría, en función de sus facultades para exigir las responsabilidades civiles y penales en que incurrieran los funcionarios y empleados de Gobierno.

En lo concerniente a los órganos más importantes que conformaron el Departamento de Contraloría, con sus respectivas funciones, fueron los siguientes:

- El Contralor General de la Nación. Este funcionario era el jefe del Departamento y su nombramiento y remoción corres-
.....

pondían al Presidente de la República.

- Auditoría General. Llevaba a cabo funciones sustanciales del Departamento y ante ella se sometía todo asunto que no fuera de simple trámite o que no se remitiera directamente al Contralor.

- Contaduría. Llevaba la contabilidad general de la Nación y formaba la cuenta de la Hacienda Pública.

- Auditoría de Ordenes de Pago. Ejercía la inspección eficaz sobre las fuerzas públicas, consistente en un control previo por el que se evitaba el gasto excesivo o injustificado. Para una mayor vigilancia, el contralor estaba facultado para establecer sucursales dependientes de su Departamento como fueran necesarias en los Estados y Territorios de la República.

- Auditoría de Glosas Civiles. Le correspondía la revisión y glosa de las cuentas de jefaturas de Hacienda, Tesorería de la Federación, Legaciones y Consulados, etc.

- Auditoría de Glosas de Aduanas. Tenía a su cargo la glosa de las cuentas del ramo de las Aduanas, que constituía la mayor fuente de ingresos al erario.

.....

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

- **Sección de Registro de Personal con Manejo de Fondos.** Registraba los nombramientos expedidos a favor de funcionarios que tuvieran a su cargo manejos de fondos o bienes de la Nación.

- **Departamento Consultivo y Jurídico.** A través de este departamento la Contraloría hacía efectivas las responsabilidades civiles y penales en que incurían los funcionarios que manejaran fondos federales.

- **Comisión Reorganizadora.** Estudiaba los diversos problemas que se presentaban en la práctica, resolvía las consultas sobre casos difíciles y dictaminaba acerca de la conveniencia de expedir disposiciones generales o que sirvieran para sentar precedentes.

La Ley Orgánica del Departamento de Contraloría del 19 de enero de 1918, detalló las funciones del mismo en tres clases:

a). De dirección. El departamento llevaba las cuentas generales de la Nación.

.....

b). De inspección y glosa. El control sobre la Administración Pública por parte de la Contraloría, consistía en vigilar la legalidad de los manejos de los fondos y bienes públicos y procurar la eficiencia del trabajo gubernamental.

c). De información. El Departamento de Contraloría debía proporcionar al Ejecutivo de la Unión informaciones mensuales completas, detalladas y exactas del estado de la Hacienda Pública en el mes e informaciones anuales de la situación financiera del Gobierno durante el año fiscal anterior.

b). EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA DE LA FEDERACION (1926 - 1933)

Plutarco Elias Calles, como Presidente de la República, expidió el decreto que adicionaba la Ley de Secretarías y la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, con la autorización correspondiente del Congreso del 8 de enero de 1926.

Lo anterior en virtud de que la Ley Orgánica de la Contraloría de 1928 carecía de disposiciones encaminadas a dar exclusiva autoridad al Departamento en materia de fiscalización permitiendo que otras oficinas y agentes de la Administración la ejercieran paralelamente; no extendía el principio de control a la administración de bienes inmuebles federales y de todos aquellos va-
.....

lores que se hallaban bajo la responsabilidad del Gobierno; no concedía la debida importancia al control previo de los gastos de la administración; trataba con ligereza las cuestiones de responsabilidades por causa de manejo de fondos o administración de bienes.

Con esta ley orgánica se pretendía que la autoridad de la Contraloría fuera indiscutible por las Secretarías, Departamentos Administrativos y demás oficinas en que tuviera que intervenir. El objeto principal de la ley era el desaparecer la anomalía existente de que una ley rigiera a la Tesorería y al Departamento, y de que la Contraloría estuviera gobernada por dos leyes orgánicas diferentes.

El Departamento conservó en términos generales, la misma estructura orgánica. Sin embargo, desaparecieron, cambiaron de denominación y se crearon unas cuantas dependencias de la Contraloría.

De acuerdo a lo anterior, se estableció en la Auditoría de Glosa Civil la Sección de Registro Federal de funcionarios y empleados de la Federación, la que dictaminaba la incompatibilidad de diversos puestos públicos y evitaba que reingresaran al servicio empleados que hubieran sido cesados en alguna dependencia del Gobierno Federal por causa que imposibilitaran dicho reingreso.

.....

También se constituyó la Oficina de Correspondencia como auxiliar de las Auditorías de Glosa, que se ocupaba de que los responsables contestaran las observaciones que se les hubieran hecho, o que cumplieran dentro del término fijado para ello, con las penas u obligaciones que se les hubiesen impuesto, girándoseles recordatorios cuando era necesario.

Así mismo, se estableció la Oficina de Auditorías Especiales, sujeta a la Auditoría General, para ejercer la auditoría de las cuentas cuyas operaciones se concentraban en la contabilidad de la Hacienda Pública y de las de las cuentas de entidades cuyos balances se consolidaban con el general de dicha hacienda.

Se creó la Comisión de Estudios, motivada por la falta de disposiciones que normaran la unificación de actividades en materia de justificación y motivación por parte de las oficinas recaudadoras de los mismos órganos del Departamento, encargados de la glosa de los ingresos. En sí su tarea se avocó al estudio de asuntos técnicos de índole especial.

Respecto a las funciones que se le asignaron al Departamento de Contraloría de la Federación destacan las siguientes:

- De fiscalización e inspección. El Departamento vigi-

.....

laba y exigía el exacto cumplimiento de la Ley de Ingresos y de las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. Vigilaba y exigía el exacto cumplimiento de las leyes y reglamentos sobre enajenación, arrendamiento, gravamen o disposición de los bienes nacionales.

Los errores o defectos detectados al verificar la glosa de las cuentas originaban responsabilidades por falta de comprobación, por falta de justificación y responsabilidades de efectivo.

- De la Contabilidad de la Hacienda Pública Federal. El Departamento estaba obligado a llevar la contabilidad de la Hacienda Pública Federal y las cuentas que habfan de concentrarse en ella, así como a presentar al Ejecutivo informes mensuales relacionados con las operaciones de la misma y a rendir la cuenta anual de la Hacienda Pública a la Cámara de Diputados.

- Del registro de funcionarios y empleados federales. Correspondía a la Contraloría proporcionar a las oficinas federales las tarjetas-registros para que hicieran la inscripción de su personal a fin de formar el registro general de personal. Cualquier movimiento de su personal debían comunicarlo a las oficinas del Departamento, expresando en cada caso los motivos.

.....

- De la implantación del Servicio Civil. La base del Servicio Civil de Carrera, iniciada por Acuerdo Presidencial, se instrumentó con las disposiciones legales y reglamentarias que se emitieron sobre el personal del Departamento de Contraloría. La capacidad de los aspirantes a empleados se justificaba por medio de títulos o certificados oficiales o por medio de exámenes. En tal virtud, los empleados de la Contraloría no podían ser removidos sino por renuncia voluntaria, jubilación, incapacidad física o mental, falta en el cumplimiento de sus obligaciones, responsabilidad comprobada en el desempeño de sus funciones o reducción del presupuesto de egresos. Las vacantes eran proveídas por méritos y antigüedad.

Las penas que podían aplicarse a los empleados eran extrañamientos, notas malas y ceses.

El 27 de octubre de 1932 tuvo lugar en la Cámara de Diputados la lectura de la iniciativa de ley del 19 del mismo mes y año por la que el Jefe del Ejecutivo, Abelardo Rodríguez, proponía la reforma a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, en la parte correspondiente a la determinación de las competencias respectivas de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de Contraloría. Es decir, se propuso la desaparición del Departamento y la reorganización de la Secretaría mencionada para

que asumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio de la Federación, tanto respecto al manejo de fondos como en cuanto a la fiscalización preventiva.

La propuesta del Presidente se debió a que existían diversos errores que se imputaban al Departamento de Contraloría y que afectaban seriamente la regularidad funcional de la Administración Pública, así como a la dualidad de mando en las oficinas recaudadoras por lo que se provocaban serios trastornos que se traducían en pérdidas para el erario y en quebranto de la disciplina por los conflictos que suscitaba.

La iniciativa pasó a las comisiones unidas primera de gobernación y primera de puntos constitucionales, para estudio y dictamen, mismos que formularon el 14 de noviembre de 1932. Puesto a votación en lo general el proyecto de ley, el 9 de diciembre de 1932, emitieron su voto 87 diputados en pro y 4 en contra, aprobándose así la iniciativa del Ejecutivo.

4. LA DISPERSION DEL CONTROL (1933 - 1982)

A raíz de la desaparición del Departamento de Contraloría, durante el lapso de 50 años las funciones fiscalizadoras y

de control se depositaron en diversas dependencias de la Administración Pública, como fueron la Secretaría de Hacienda, la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la de la Presidencia y la de Programación y Presupuesto.

En el año de 1933, en virtud de la desaparición del Departamento de Contraloría, la Secretaría de Hacienda concentró las facultades que le habían pertenecido a dicho Departamento a través de la Tesorería de la Federación.

La Tesorería se encargaba de la recaudación, custodia y distribución de órdenes de pago; de la intervención en contratos que implicaban el gasto de fondos 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 anual; del Crédito Público y de la Deuda Pública; del registro de personal federal; de la inspección y vigilancia y de las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por lo que hace a la inspección y vigilancia, la Tesorería tenía bajo su tutela el cumplimiento de la Ley de Ingresos, del Presupuesto y de las disposiciones respectivas de estos ordenamientos, abarcando el ejercicio de sus atribuciones de vigilancia

e inspección tanto a oficinas, funcionarios y empleados con manejo de fondos, valores o bienes, como a sociedades y particulares que celebraran contratos con el Gobierno.

La función de la Tesorería en materia de responsabilidades se orientaba a aquellas provenientes del manejo irregular de fondos, valores o bienes federales, o de la aplicación inexacta de su ley orgánica y ordenamientos reglamentarios, encargándose también de su registro y de hacerlas efectivas.

La Tesorería podía imponer correcciones disciplinarias a sus empleados o funcionarios, consistentes en apercibimiento o prevención, multa que no excediera de \$100 y suspensión no mayor de un mes.

Un año después la Dirección General de Egresos substituyó a la Tesorería en algunas de sus atribuciones, como fue la vigilancia en la ejecución del presupuesto de egresos.

En 1935 se creó la Contaduría de la Federación que se encargó de la constitución de responsabilidades, formación de la cuenta pública y relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por último, los funcionarios de inspección y vigilancia

.....

dejaron de pertenecer a la Tesorería al ser conferidas, en 1936, a la Oficina Central de Inspección Fiscal.

Para 1946, el Presidente Miguel Alemán, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa proponiendo una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, siendo aprobada los días 5 y 6 de diciembre del mismo año.

La Ley en comento fijó la competencia de la Secretaría de Hacienda, asignándole el despacho de los asuntos relacionados con la política fiscal, de crédito público, monetaria y todos aquellos asuntos que afectaran al patrimonio de la Federación y a la Hacienda Pública del Distrito Federal. La Secretaría de referencia conservó las facultades de formular y vigilar el ejercicio del presupuesto de egresos; dirigir los servicios de inspección y policía fiscal; llevar la contabilidad; formular la glosa preventiva de ingresos y egresos; mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; dictar las medidas administrativas sobre responsabilidad y autorizar los actos y contratos del Gobierno Federal.

En virtud de la mencionada ley de 1946, apareció la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, conformándose con facultades que habían pertenecido a la Secretaría de Hacienda.

.....

"Su creación se justificó en la necesidad de establecer una más estrecha intervención y vigilancia del Gobierno en todo lo referente a la construcción de obras y a la administración de bienes nacionales".⁽⁶⁾

Las atribuciones de esta Secretaría de Estado consistieron en la intervención en las adquisiciones de toda clase y la realización de estudios para mejorar la organización de la Administración Pública; además de la práctica de visitas, reconocimiento de existencias de almacén o inspecciones, con objeto de que dicha Secretaría ejerciera sus funciones de vigilancia. Esta dependencia operó hasta 1958.

Es importante destacar el papel que jugaron en esa época las entidades paraestatales, ya que este sector se constituía por organismos distintos que tenían como denominador común ser el medio por el que el Estado acentuó su participación en los renglones social y económico. Las entidades paraestatales se consideraron como productoras de bienes y prestadoras de servicios, ya que posibilitaron en un principio la reconstrucción del país y con posterioridad el crecimiento económico del mismo.

A partir de este momento y hasta la gestión del Presidente López Portillo, podemos observar que hubo la necesidad de

(6) *Op.cit.*, p. 352.

crear diversos ordenamientos jurídicos (leyes, decretos, acuerdos, etc.) que regularan el control y vigilancia sobre la Hacienda Pública.

Así encontramos a la Ley para el Control de 1947 que fue un intento para dar congruencia a las funciones de dirección, tutela y vigilancia del Estado sobre la administración paraestatal.

En la ley de referencia se definían como organismos descentralizados a aquellas personas morales creadas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, cuyos recursos hubieran sido proveídos total o parcialmente por el Gobierno Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue designada como el órgano que ejercería la función de supervisión financiera y control administrativo de los entes descentralizados, facultándosele para realizar una auditoría permanente e inspección técnica. Los fideicomisos quedaron sujetos a la supervisión de la mencionada Secretaría, mediante el establecimiento de un Comité Técnico encargado de su manejo.

En acatamiento a la Ley para el Control de 1947, el Presidente Miguel Alemán, estableció la Comisión Nacional de Inversiones como organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y

.....

Crédito Público, mediante Decreto de 27 de enero de 1948, para que asumiera las funciones de control, vigilancia y coordinación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Esta comisión se ocupó del estudio y verificación de los balances e informes de auditoría, desapareciendo diez meses después de su establecimiento, por lo que se encomendó la vigilancia de las instituciones nacionales de crédito y de seguros a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Seguros.

Por acuerdo de 20 de julio de 1953, la Secretaría de Hacienda creó el Comité de Inversiones como oficina dependiente suya, para que aplicara las disposiciones de la Ley para el Control respecto de los organismos y empresas diversas a las instituciones de crédito y seguros.

Este comité reunió la información necesaria para elaborar un programa jerarquizado y coordinado de inversiones públicas para el sexenio 1953 - 1958 y para sancionar cualquier obra nueva que se pretendiera realizar.

Por Acuerdo del Presidente Adolfo Ruiz Cortines el 7 de septiembre de 1954 se creó la Comisión de Inversiones, que vino a

sustituir al Comité de Inversiones, como organismo dependiente directamente del Ejecutivo, ésto debido a que su funcionamiento bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda creaba fricciones políticas con los demás organismos del sector público y limitaba la libertad de acción de la propia dependencia hacendaria.

El 23 de diciembre de 1958 fue aprobada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que transformó a la Secretaría de Bienes Nacionales en la del Patrimonio Nacional y creó a la de la Presidencia, reduciéndose con ello las facultades de la Secretaría de Hacienda en materia de control y vigilancia.

Entre las facultades que conservó la Secretaría de Hacienda encontramos, entre las más importantes, la de proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación como del Distrito Federal; controlar y vigilar el ejercicio del presupuesto; mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda y manejar la deuda pública.

A la Secretaría de Patrimonio Nacional se le encomendaron, entre otras funciones, poseer, vigilar, conservar y administrar los bienes de propiedad originaria y federal; mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales; llevar el registro de

la propiedad federal y manejar el inventario general de los bienes de la Nación e; intervenir en las adquisiciones de toda clase.

La competencia de la Secretaría de la Presidencia consistió en reunir los datos necesarios para elaborar el plan general de gastos públicos e inversiones del Poder Ejecutivo; planeación de obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos y; planeación, coordinación y vigilancia de las autoridades federales, organismos descentralizados y empresas del Estado. Puede decirse, que las funciones de la Comisión de Inversiones pasaron a esta Secretaría.

El control administrativo de las entidades paraestatales quedó a cargo de la Secretaría de la Presidencia con base en el Decreto del 13 de marzo de 1959, creándose una Junta de Gobierno para que aplicara la Ley para el Control de 1947.

El 27 de diciembre de 1965 fue expedida la Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, estando facultadas para su aplicación las Secretarías de Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, quedando integrado el sistema triangular de control.

Sin embargo, la mayor suma de facultades quedaron conferidas a favor de la Secretaría del Patrimonio Nacional, teniendo

como procedimientos de vigilancia y control el revisar los sistemas de contabilidad, de control y de auditoría interna; controlar y vigilar la operación de los organismos y empresas por medio de auditorías permanentes y la inspección técnica; someter a la consideración del Presidente de la República la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los organismos y empresas así como la iniciativa para disolver y liquidar a aquellas que no cumplieran sus finalidades.

El 29 de diciembre de 1970, durante el gobierno de Luis Echeverría, fue promulgada la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, no siendo importantes, en lo fundamental, las diferencias entre esta ley y la anterior.

La gestión del Presidente López Portillo se inició con la implantación de una reforma de fondo en la estructura de la Administración Pública Federal, constituida por tres ordenamientos básicos que fueron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976 y las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública del 31 de diciembre de 1976.

Así mismo, fue creada la Secretaría de Programación y

.....

Presupuesto erigida en órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control integral, siendo designada como dependencia por la que el Ejecutivo Federal habría de elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento y evaluar los resultados de su gestión.

Las principales atribuciones encomendadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fueron:

- Recabar los datos y elaborar los planes nacionales sectoriales de desarrollo económico y social y el plan general del gasto público de la Administración Pública.

- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal.

- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y de la Paraestatal.

- Llevar a cabo las tramitaciones y registros requeridos para el control y la vigilancia del ejercicio del gasto público.

.....

- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que posean, manejen o exploten bienes y recursos naturales de la Nación.

- Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidad que afecten a la Hacienda Pública y al Departamento del Distrito Federal.

A esta Secretaría le fue encomendada la realización de los aspectos medulares de la Reforma Administrativa, es decir, de aquellos que consistieran en asumir responsabilidades en materia de planeación y programación a las que debía vincularse y supeditarse la determinación del gasto público.

Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se daba inicio a una transformación radical y profunda en el aparato gubernamental del Estado Mexicano, ya que con ella se intentaba superar las deficiencias de la estructura orgánica contemplada en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

En esta ley se realizaron los ajustes necesarios para tratar de evitar duplicaciones, precisar responsabilidades y simplificar estructuras a fin de que se organizara el Ejecutivo Federal.
.....

Así mismo, se incluye a las entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como los mecanismos por los que coordinaría sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal actualizó lo concerniente al gasto público federal que contemplaba la Ley Orgánica de Presupuesto de Egresos de 1935, vinculando la planeación y programación de las metas y objetivos del desarrollo nacional, con la preparación, ejercicio y control del presupuesto federal de egresos.

Esta ley responsabilizó a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades paraestatales bajo su coordinación, estableciendo para ello sus correspondientes órganos de auditoría interna.

La Secretaría de Programación y Presupuesto fue el conducto por el que el Ejecutivo Federal aplicaría las disposiciones referentes al gasto público.

La Ley General de Deuda Pública fue el ordenamiento por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto asumió las ta-
.....

reas de proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal y de formular el programa del gasto público federal, llevando a cabo las tramitaciones y registros para su vigilancia y evaluación, así como a la dirección de la política monetaria y crediticia, funciones que siguieron siendo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es decir, entre las dos Secretarías de Estado enunciadas en el párrafo anterior giró toda la Administración Pública Federal.

La aplicación, interpretación y expedición de las disposiciones para el cumplimiento de esta ley se encomendaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de la reforma administrativa introducida por el Presidente López Portillo, fue promulgada la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados el 31 de diciembre de 1977.

En ella se determinó como sujetos de responsabilidad a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal por los delitos comunes y los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo. Se responsabilizó a los gobernado-
.....

res de los Estados y a los diputados de las legislaturas locales por las violaciones a la Constitución y leyes federales en que incurrieran.

El Presidente de la República, durante el ejercicio de su encargo, sólo podía ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, así como que gozaría de fuero desde el día de su elección, al igual que los diputados y senadores propietarios, los gobernadores de los Estados y los diputados locales, en tanto que los ministros de la Suprema Corte de Justicia a partir de su designación.

Las sanciones aplicables, que se contemplaban en este ordenamiento jurídico, eran la destitución del cargo y la inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez.

El Presidente de la República podía remover a los funcionarios judiciales, solicitando previamente a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta.

La investigación por enriquecimiento inexplicable fue regulado con rigidez y se extendió a los bienes de la esposa e hijos, con aseguramiento de cualquier depósito que el acusado hubiera hecho en el país o en el extranjero.

.....

A lo largo del presente capítulo hemos podido observar, como a través de la historia de México siempre ha sido preocupación del hombre el resguardo, control y vigilancia de la Hacienda Pública, que ha constituido y continúa constituyendo una de las principales materias de gobierno.

También hemos conocido las instituciones a las que se les ha asignado esta tarea de control y vigilancia desde tiempo de los aztecas hasta el año de 1982.

Por lo anteriormente señalado, consideramos conveniente dedicar el siguiente capítulo al estudio del actual órgano de control dentro de la Administración Pública Federal, ya que en él se han concentrado todas las atribuciones que sobre la materia se les asignó a diversos órganos (desde el Cihuacoatl hasta la Secretaría de Programación y Presupuesto).

.....

CAPITULO I I

LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA

GENERAL DE LA FEDERACION COMO

ORGANO DE CONTROL

Para establecer la función de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como órgano de control dentro de la Administración Pública Federal, creemos necesario determinar, en primer lugar, qué se entiende por órgano y por control, cómo es considerado el control administrativo y cuál es el marco jurídico de la Secretaría; por otra parte, cuáles fueron los motivos por los que se creó esta dependencia, cuáles son sus objetivos, funciones y estructura orgánica.

Estos puntos, son precisamente, los que conforman este capítulo.

1. CONCEPTOS DE ORGANO Y CONTROL

Desde el punto de vista gramatical el diccionario de la Academia, entiende por órgano "cualquiera de las partes del cuerpo animal o vegetal que ejerce una función". Luego, del punto de vista jurídico, la esencia de todo "órgano" sería la actividad que desempeña.

Conociendo el concepto gramatical de este vocablo, consideramos conveniente citar el concepto de órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa que nos da el maestro Miguel Acosta Romero, con quien coincidimos en este aspecto:

.....

Órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa "es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste, por ejemplo una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión Intersecretarial, etc. Es de observar que en este concepto pudiera quedar englobado tanto el todo como las partes del mismo, es decir, puede considerarse órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa a una Secretaría de Estado o a una sección de la misma."⁽¹⁾

Por otra parte, también creemos pertinente establecer la diferencia entre poder y órgano, que al respecto nos señala Roberto Ríos Elizondo:

"El poder significa imperio o mando y el control al ente a quien se imputará el poder según sea la función ejercida. El órgano corresponde a un criterio formal pero conlleva la esencia o naturaleza intrínseca de la función."⁽²⁾

Una vez conocido el significado del vocablo "órgano", pasemos ahora a analizar lo referente a la palabra "control".

El significado de la palabra control varía según el uso
.....

(1) Acosta Romero Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, p. 69.

(2) Ríos Elizondo Roberto, El Acto de Gobierno, p. 343.

que se le confiera.

Desde el punto de vista gramatical, es una palabra recientemente aceptada por la Real Academia Española y en algunos casos se le sigue considerando como un galicismo o un anglicismo. Sin embargo —señala Acosta Romero— "su uso por lo menos en nuestro país es aceptado y técnicamente utilizado en áreas como la contabilidad y en la gestión de los órganos subordinados de la Administración Pública, hacen referencia a esta palabra numerosas leyes y disposiciones administrativas. Para Canabellas (diccionario de derecho usual), puede significar comprobación, fiscalización, registro, vigilancia, dirección, gafa, freno y regulación."⁽³⁾

Este autor conceptúa el control como "fase de la administración por medio de la cual se establecen mecanismos para revisar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, la organización y la ejecución. Así pues el control como fase final tiene injerencia en todas las demás tareas administrativas. En cuanto comprende la evaluación, quienes lo llevan a cabo emiten opiniones tendientes a la eliminación de las desviaciones y los errores."⁽⁴⁾

José Trinidad Lanz Cárdenas, por su parte, nos dice que la palabra control se encuentra estrechamente relacionada con el ejercicio de funciones fundamentales del Estado y así señala que

(3) Acosta Romero Miguel, op. cit., p. 324.

(4) Ibidem, p. 325.

en el campo de la función pública debe entenderse por control "el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación, de pronunciarse sobre ella."⁽⁵⁾

Acosta Romero identifica dos tipos de control: control interno y control externo.

"Puede conceptuarse como control interno aquél que se realiza dentro de la estructura legal y jerárquica de una dependencia de la administración central o paraestatal, y externo aquél que se realiza por otra dependencia o por encargo de ésta."⁽⁶⁾

Para este autor, el control en lo general, puede clasificarse en dos grupos: el control de los recursos materiales y el del personal. Nos dice que otros tipos de controles "se refieren a aspectos cuantitativos de la producción, circulación y distribución de los bienes o servicios prestados por la Administración Pública Federal. Estos son de mayor complejidad por la naturaleza propia de las distintas actividades realizadas por dependencias y entidades y también por la necesaria especialización de quienes las llevan a cabo."⁽⁷⁾

.....

(5) Lanz Cárdenas José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, p. 468.

(6) Acosta Romero Miguel, op. cit., p. 324.

(7) Idem.

Autores como Gabino Fraga y José Trinidad Lanz Cárdenas clasifican los controles del Estado en tres grupos: control legislativo, control jurisdiccional y control administrativo.

Señalan que el control legislativo corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión y consiste en la expedición de leyes o decretos para regular los planes y manejo de recursos económicos, entre otros, así como la aprobación inicial y final del ejercicio financiero de poderes.

El control jurisdiccional le corresponde al Poder Judicial de la Federación, quien determina si los actos de las autoridades se apegan a la Constitución, así como de la existencia de una adecuada aplicación jurídica a las controversias surgidas entre particulares o entre éstos y el Estado.

El control administrativo es ejercido por el Poder Ejecutivo Federal, es decir, se realiza por la actividad administrativa y en la administración activa. Sin embargo, esta clasificación de control será analizado con mayor amplitud en el siguiente punto.

Ya que hemos analizado en forma separada los conceptos de órgano y control, podemos concluir que un órgano de control dentro de la Administración Pública es el conjunto de elementos per-
.....

sonales y materiales con estructura jurídica que tienen atribuciones, conferidas por la ley, para establecer mecanismos a efecto de revisar o examinar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, la organización y la ejecución de un acto o una serie de actos.

2. EL CONTROL ADMINISTRATIVO

Nos dice Fiorini que "la administración no puede tener el grave privilegio de actuar arbitrariamente y sin ningún ajuste jurídico. Todos los actos administrativos deben ser legítimos y eficaces. Lo primero se cumple ajustando toda su gestión a las normas positivas de distinta sustancia jurídica que rigen la labor administrativa; lo segundo se cumple cuando se ajusta el fin del acto a la satisfacción máxima de los intereses públicos. Es deber de la administración arbitrar todas las medidas para anular o rectificar la gestión ilegal o ineficaz. Se ha dicho que este ajuste sobre la actividad anormal es de la esencia de la administración en el Estado de Derecho y se realiza aunque no existan disposiciones positivas que lo autoricen. Esta función ha recibido el nombre de control administrativo."⁽⁸⁾

Por su parte, el maestro Gabino Fraga, nos comenta que para garantizar la regularidad de las operaciones financieras en

(8) Fiorini Bartolomé, citado en Enciclopedia Jurídica OMEBA, t. XXIV. p. 716.

la Administración Pública es indispensable establecer un régimen de control administrativo que sea eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse, reprimir las que se hayan cometido y en su caso, fincar las responsabilidades por los daños y perjuicios que sufra la Hacienda Pública.⁽⁹⁾

Considerando los anteriores conceptos, podemos decir, que en términos generales, el control administrativo se trata de aquel relacionado con la Administración Pública que corresponde a un control interno, a un autocontrol de la propia administración.

Nos señala Gabino Fraga que este tipo de control tiene por objeto, independientemente de salvaguardar la Hacienda Pública, evitar violaciones a los preceptos legales establecidos.⁽¹⁰⁾

Para Lanz Cárdenas la finalidad del control administrativo consiste en obtener una utilización correcta de los recursos materiales, financieros y humanos del Estado a fin de lograr el bienestar colectivo.⁽¹¹⁾

Corresponde realizar este tipo de control a un órgano o autoridad propia de la Administración Pública y debe ser siempre preventivo, ya que de otra manera los actos administrativos serían inválidos o ineficaces como consecuencia de las responsabilidades.....

(9) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, p. 346.

(10) *Ibidem*.

(11) Lanz Cárdenas José Trinidad, op. cit., p. 486.

dades en que puedan incurrir los servidores públicos.

Trasladándonos a la Administración Pública en México, el control global se encuentra a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que interviene directamente a través de su estructura reglamentaria así como por medio de los órganos especiales formados por los delegados de la Contraloría para el sector central y por los comisarios públicos en el sector paraestatal.

Posteriormente, se encuentran los controles sectoriales que realizan las dependencias como cabezas de sector, ésto es, las entidades paraestatales están agrupadas en sectores bajo la coordinación directa de las Secretarías de Estado correspondientes.

Por último, encontramos el control institucional que ejercen las dependencias y entidades que tienen facultades y obligaciones de control. En estos casos los sujetos controladores son órganos específicos denominados Contralorías Internas que tienen a su cargo las funciones de control, vigilancia y lineamientos establecidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como dependencia globalizadora.

En cuanto a los sujetos que van a ser controlados encon-

.....

tramos a todas las dependencias y entidades que constituyen la Administración Pública mexicana a través de sus dos grandes divisiones: la central, integrada por las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; y la paraestatal formada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

También son sujetos de control todos aquellos servidores públicos que tienen a su cargo el desarrollo material y directo de las atribuciones y actividades de las dependencias y entidades a que pertenecen, así como los de los Estados y municipios y personas morales que conforman las entidades federativas y ayuntamientos que manejan recursos federales.

3. MARCO JURIDICO DEL CONTROL ADMINISTRATIVO

Existen diversas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en las que se enmarca jurídicamente el control administrativo, las cuales brindan apoyo, fundamento y seguridad a las actividades que desarrolla la Administración Pública por las que se frenan, entre otros, la desviación tanto en el manejo de recursos de la Nación como en el ejercicio de la función pública.

.....

Las principales disposiciones legales son las constitucionales y en el renglón del control administrativo se encuentran específicamente los artículos 16, 22, 25, 26, 73 fraccs. VI, XXIX-D y XXIX-F, 74 fracc. V, 76 fracc. VII, 94, 97, 108 a 114, 127, 133 y 134.

Otras disposiciones jurídicas son las siguientes:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Es el ordenamiento jurídico que establece la estructura orgánica de la Administración Pública Federal. Esta ley fue la base fundamental por la que se implantó la reforma administrativa en 1976.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Es la ley reglamentaria del Título IV Constitucional. En ella se regulan las responsabilidades administrativas y políticas en que pueden incurrir los servidores públicos.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Establece la autonomía de gestión de las entidades paraestatales, así como su control gubernamental.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su respectivo Reglamento. En ella se establecen las directrices para

la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público.

Ley General de Deuda Pública. En ella se establecen las directrices para proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, así como para la formulación del programa de gasto público federal y los proyectos de presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal llevando a cabo las tramitaciones y registros requeridos para su vigilancia y evaluación. Así mismo, se dan las bases para la política monetaria y crediticia del Gobierno Federal.

Ley de Obras Públicas y su respectivo Reglamento. Se regula la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública. También se especifican las circunstancias y condiciones que deben mediar y las medidas de control y vigilancia que sobre obras públicas ejerce el Estado.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles. Regula las operaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relativas a la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles; el arrendamiento de servicios relacionados con

bienes muebles y al manejo y control de los mismos.

Ley General de Bienes Nacionales. Regula las adquisiciones de toda clase que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como los procedimientos aplicables al manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Asigna las atribuciones a este órgano técnico de la Cámara de Diputados. Podemos decir que es el ordenamiento jurídico en donde se regula el control legislativo del manejo del presupuesto.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la República. Establece las atribuciones y funciones de las unidades administrativas que integran a esta Secretaría de Estado.

Decreto por el que se acuerda el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

Acuerdo que establece las bases administrativas generales respecto de las disposiciones legales que regulan la asignación y uso de los bienes y servicios que se pongan a la disposición
.....

ción de funcionarios y empleados de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan en ella.

Acuerdo de coordinación celebrados por el Ejecutivo Federal a través de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, con los Ejecutivos de las Entidades Federativas para la realización de un Programa Sectorial concertado con cada Estado, denominado "Promoción y Gestión para el Establecimiento del Sistema Estatal de Control".

Lineamientos y guías para los programas básicos de control y auditoría que normen los programas anuales de las dependencias de la Administración Pública Federal (SECOGEF).

4. MOTIVOS DE CREACION DE LA SECOGEF

En 1982, durante la campaña electoral de Miguel de la Madrid Hurtado para Presidente de la República, el pueblo le soli-

.....

citó una "renovación moral de la sociedad" que garantizara los principios fundamentales de convivencia social.

Este principio era necesario incluirlo en la nueva administración debido a la dispersión de los diversos órganos en el desempeño de la función del control dentro de la Administración Pública Federal que originaba falta de uniformidad y coherencia de las labores desarrolladas, es decir, se requerían sistemas de control modernos por los que se manejaran con eficiencia y honestidad los recursos patrimoniales de la Nación.

Así mismo, se requería de un órgano que dependiera directamente del Ejecutivo Federal para que vigilara el funcionamiento y operaciones de las unidades de control existentes además de que globalizara dichas acciones en un sistema de vigilancia y evaluación.

También se hizo indispensable un órgano como instrumento disciplinario del Estado que impusiera sanciones a los servidores públicos por desvío de sus deberes y en su caso denunciar oportunamente las irregularidades delictuosas ante el Ministerio Público.

Considerando lo anterior y atendiendo el principio de

.....

la renovación moral, el 29 de diciembre de 1982 y vigentes a partir del 1º de enero de 1983, se establecieron reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación por lo que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, otorgándosele facultades y atribuciones en el orden de control de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinario en cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos, específicamente en el artículo 32 bis de dicho ordenamiento.

El principal antecedente de esta Secretaría de Estado es el Departamento de la Contraloría que operó de 1917 a 1932 y que en su oportunidad estudiamos.

Esta dependencia se encuentra estrechamente vinculada con el orden de responsabilidad de los servidores públicos federales por lo que se le confieren facultades en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Aún cuando la Secretaría de la Contraloría General de la Federación está instituida como dependencia globalizadora de los sistemas de control interno gubernamental, su creación no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuan-
.....

to al control y supervisión de sus propias áreas que manejen recursos económicos del Estado, es decir, se estableció para asegurar el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control.

5. OBJETIVOS DE LA SECOGEF

Al crearse la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se debían cumplir con objetivos para su adecuado funcionamiento.

Por las experiencias adquiridas en administraciones anteriores el principal objetivo consistía en promover que la vigilancia, supervisión y control que se desarrollara fuera realmente un medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la Administración Pública.

Se perseguía que mediante el control se combatiera en parte el proceso inflacionario por el que atravezaba en ese momento el país.

Otro objetivo consistía en que la administración del Ejecutivo Federal se efectuara con apego estricto a las leyes y dentro de los lineamientos de economía, eficiencia y honradez.
*.....

Se planteó la necesidad de lograr que los recursos y obligaciones del Estado se optimizaran mediante su integración en una sola dependencia bajo políticas y normas comunes.

Se debía atender a los programas prioritarios mediante la implantación de un sistema moderno de control, así como reforzar el "Sistema Nacional de Planeación".

Fueron, en términos generales, los objetivos principales que se fijó y ha tratado de alcanzar la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y tratar de justificar de esta manera su creación.

6. FUNCIONES GENERALES DE LA SECOGEF

Las funciones que le corresponden a esta dependencia del Ejecutivo Federal se encuentran plasmadas en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el que encontramos funciones de vigilancia, de inspección, de fiscalización, de evaluación y de normatividad:

- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

.....

- Inspeccionar el gasto público federal y su congruencia presupuestal.

- Expedir la normatividad sobre control de la Administración Pública Federal.

- Vigilar el cumplimiento de la normatividad sobre control.

- Establecer las bases para la realización de auditorías a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y llevarlas a cabo en sustitución o apoyo de los órganos de control interno.

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

- Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias.

.....

- Realizar auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para verificar sus operaciones y cumplimiento de sus programas.

- Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones en lo referente a obras públicas y adquisiciones.

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

- Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actuación.

- Proponer la designación de los Comisarios Públicos en el sector paraestatal.

- Opinar respecto al nombramiento de los titulares en las áreas de control de las entidades y dependencias, y en su caso, solicitar su remoción.

.....

- Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda, a efecto de que ambas cumplan con sus respectivas responsabilidades.

- Informar cada año al Presidente de la República el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que se hubieren fiscalizado.

- Recibir y registrar las declaraciones que presenten los servidores públicos y verificar así como practicar las investigaciones que fueren pertinentes.

- Atender quejas presentadas por particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos celebrados con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

- Constituir responsabilidades administrativas por actos, omisiones o conductas ejecutadas por servidores públicos y que fueren sancionadas por el ordenamiento jurídico correspondiente.

- Denunciar ante el Ministerio Público los delitos por conductas en el manejo de recursos de la Nación y en el funcionamiento del servicio público.

- Vigilar el cumplimiento de las normas internas corres-

.....

pondan a su personal.

Podemos observar que las funciones encomendadas a esta Secretaría de Estado la convierte en un órgano supremo administrativo para normar e instrumentar la vigilancia y control en la operación de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Además, consideramos que sus atribuciones no solamente son administrativas, sino que podemos asegurar también son de carácter económico, social, e inclusive, político.

7. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECOGEF

El 19 de enero de 1983 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quedando estructurada por el Titular del Ramo, dos subsecretarías, la Coordinación General de Comisarios y Delegados en el Sector Paraestatal, la Oficialía Mayor, la Contraloría Interna, once direcciones generales y las unidades subalternas y las delegaciones regionales o estatales establecidas por el Titular de la Secretaría.

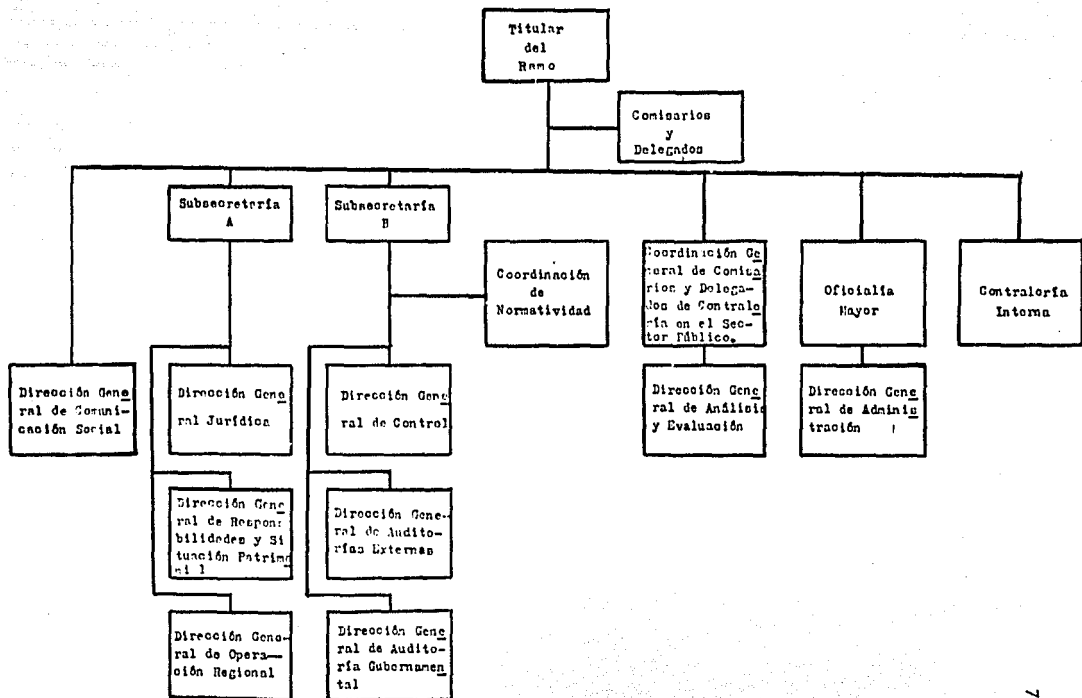
En 1985, se publicó en el Diario Oficial de la Federación

el Decreto de reformas a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación suprimiéndose tres direcciones generales.

Para 1986, se expide el segundo Manual de Organización de la Secretaría, en donde se recogieron las modificaciones que se realizaron durante 1984 y 1985, quedando la dependencia del Ejecutivo Federal, hasta la actualidad, estructurada de la siguiente manera:

Obsérvese estructura orgánica en la siguiente página.

.....



Una vez analizados los motivos de creación, objetivos, funciones y estructura orgánica de la SECOGEF consideramos pertinente realizar algunas reflexiones respecto a esta Secretaría de Estado.

En primer término, conviene aclarar que esta dependencia del Ejecutivo Federal no duplica funciones que tiene asignadas la Contaduría Mayor de Hacienda, que es un órgano técnico de la Cámara de Diputados, sino que ambos órganos realizan funciones complementarias de control.

Lo anterior, toda vez que la primera realiza un control interno dentro de la Administración Pública Federal, como ya vimos, efectúa un control preventivo de carácter permanente para comprobar el cumplimiento de las obligaciones que tienen asignadas las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. Esto es, el control se concreta, únicamente, en la administración centralizada y paraestatal, respetándose el principio de división de poderes consignado en la Constitución Política.

En tanto, la segunda ejerce el control legislativo, un aspecto de control posterior al ejercicio del presupuesto, ya que su objetivo fundamental consiste en la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.
.....

Su función es fiscalizadora y de discusión de la cuenta pública, para verificar si las operaciones se realizaron con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, de las leyes generales de Deuda Pública, del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otros ordenamientos, así como si se ejercieron correcta y estrictamente los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con las partidas, para conocer los recursos provenientes del funcionamiento con la periodicidad y formas establecidas por la ley.

En segundo lugar, si bien es cierto se requerían integrar a todas las funciones que en materia de control se encontraban disgregadas hasta antes de 1983 entre varias dependencias del Ejecutivo Federal, así como perfeccionar los sistemas de manejo de recursos del Estado y fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de los mismos, para de esta forma cumplir con el postulado de renovación moral que se planteó al inicio de la actual administración.

Sin embargo, en este aspecto, consideramos que no era necesario integrar una dependencia a nivel de Secretaría de Estado para instituir la como órgano globalizador de las funciones de control de la Administración Pública, puesto que las funciones de con-
.....

trol no son nuevas, pues como vimos en el primer capítulo, se efectuaban desde el siglo pasado otros controles de tipo preventivo para el Gobierno. Es decir, sólo se requería conjuntar los mecanismos de control en una dependencia que ya lo había venía realizando desde tiempo atrás.

Esto es, creemos que las funciones que actualmente viene desempeñando la SECOGEF, de control y vigilancia para el buen y correcto uso de la Hacienda Pública deben asignarse a una subsecretaría de Estado dependiente, ya fuera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o bien de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En este sentido, consideramos que el Gobierno Federal puede aprovechar la experiencia adquirida sobre el control administrativo así como de los sistemas de globalización que ha implantado durante el lapso de su existencia la SECOGEF (de esta manera no se estaría retrocediendo en el avance que sobre esta materia ha adquirido la Administración Pública) y aplicarla a la subsecretaría de Estado, que proponemos, se establezca para ello.

Proponemos que la globalización del control se haga ya sea en la Secretaría de Hacienda debido a que esta dependencia es la que siempre efectuó el control sobre la Hacienda Pública desde

el siglo pasado; o bien en la Secretaría de Programación y Presupuesto porque a raíz de la reforma administrativa emprendida a partir de 1977 y hasta 1982 se constituyó como el órgano central de los sistemas de planeación y control.

Lo que consideramos que debe seguir funcionando son las Contralorías Internas de cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal, que son propiamente los órganos que realizan la tarea de control y vigilancia dentro de la Administración Pública, como veremos en el siguiente capítulo.

Lo que concretamente proponemos es que desaparezca la SECOGEF como órgano globalizador de control, pero que el control institucional que ejercen las Contralorías Internas, continúe, puesto que consideramos sería viable que de esta forma se logre obtener la eficiencia, eficacia y honestidad que, estamos seguros, todo servidor público debe desempeñar en su cargo y de alguna manera, combatir la corrupción pública que es uno de los grandes males que aqueja gravemente a nuestro país y que es un vicio que se ha venido arrastrando desde siempre.

CAPITULO III

**LA CONTRALORIA INTERNA COMO
ORGANO DE VIGILANCIA EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL**

En el desarrollo del presente capítulo conoceremos las funciones que se les han asignado a las Contralorías Internas, como órganos de control institucional, dentro de cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal. Así mismo veremos como están estructuradas orgánicamente y trataremos de igual manera las funciones que desarrollan cada una de las unidades que la conforman.

Al analizar estos puntos comprenderemos su función de vigilancia, así como su importancia dentro de la Administración Pública ya que son estos órganos, los que realizan de manera operativa el control y vigilancia del Gobierno Federal.

1. CONCEPTO, NATURALEZA Y OBJETIVOS GENERICOS DE LA CONTRALORIA INTERNA

Las Contralorías Internas son órganos de apoyo que dependen directamente del titular de la dependencia y realizan sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Mantienen independencia de todas aquellas acciones que por su naturaleza están sujetas a su vigilancia y fiscalización y no realizan directamente funciones operativas, tales como contabilidad, tesorería, informática, administración de bienes en general,

formulación del presupuesto, etc.

Desarrollan todas aquellas acciones orientadas a organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Integrado de Control de la Dependencia a fin de que oportunamente se contemple la forma en que se aplican y utilizan por parte de las áreas responsables las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación.

Del análisis de los resultados que aporte el Sistema Integrado de Control, el titular de la dependencia podrá obtener los elementos suficientes para incrementar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus atribuciones, adoptando, en su caso, las medidas correctivas a que hubiera lugar.

Las Contralorías Internas deben tener un conocimiento general del sector a través de la información que proporcionen las áreas que ejercen coordinación sobre las entidades coordinadas.

Así mismo, fortalecen su visión homogénea del sector mediante un intercambio constante de información con las Contralorías Internas o sus equivalentes (Comisarías Públicas en el sector parastatal) en las entidades, sin que ello represente una relación
.....

jerárquica.

Las Contralorías Internas tienen al frente a un contralor interno, el cual es nombrado por el Presidente de la República y sólo es responsable administrativamente ante él.

Estos órganos de control y vigilancia deben vigilar primordialmente los siguientes aspectos dentro de la dependencia:

- Que exista información correcta y oportuna que permita controlar y evaluar; medir y comparar; seguir y perseguir; interpretar, concluir y recomendar a la dependencia.

- Que se cuente con controles y sistemas que protejan y promuevan, señalando fallas y haciendo las observaciones que sean necesarias.

- Que los recursos se utilicen conforme a lo aprobado sin distracciones, dispendio ni incongruencia.

- Que los programas de trabajo de la dependencia se cumplan e investigar, en su caso, los motivos y justificaciones de las desviaciones de dichos programas.

.....

El presupuesto constituye uno de los principales instrumentos de control, por lo que la Contraloría Interna vigila y verifica que el ejercicio del gasto se efectúe de acuerdo con los presupuestos autorizados, cumpliendo con la normatividad vigente y atendiendo a los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales.

Los objetivos genéricos de las Contralorías Internas, que se explican por sí mismos, son los siguientes:

- Contribuir a la modernización de los Sistemas de Control y Evaluación de la Dependencia, propiciando que éstos asuman un carácter integral, congruente y homogéneo.

- Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros.

• Contribuir a incrementar la congruencia y equilibrio del esquema de organización y funcionamiento de la dependencia en su conjunto, para que la información sea suficiente, oportuna y confiable.

- Promover la participación de los responsables de las acciones en los diferentes niveles jerárquicos, así como que las de-
.....

cisiones repercutan al interior de cada una de las áreas.

- Promover la expedición de normas, procedimientos y mecanismos para la estricta disciplina y austeridad en las acciones.

- Prevenir y combatir la corrupción, en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia.

2. ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORIA INTERNA

Las Contralorías Internas tienen asignadas diversas funciones y atribuciones, que para su estudio, hemos clasificado de la siguiente manera:

Atribuciones de vigilancia, que son las que primordialmente desempeñan dentro de las dependencias del Ejecutivo Federal; y así encontramos que le corresponde:

- Apoyar al titular a efecto de vigilar que todas las medidas de control se apliquen de manera adecuada y que los presupuestos, programas y políticas se utilicen en forma eficiente y eficaz, por parte de cada una de las áreas que conforman la dependencia.

.....

- Vigilar y controlar que las áreas de la dependencia cumplan con sus obligaciones asignadas.

- Vigilar que el seguimiento de los programas de la dependencia permita la identificación e interpretación de posibles desviaciones para la oportuna adopción de medidas correctivas.

- Formular observaciones a las áreas de la dependencia que hayan sido supervisadas o que les hayan efectuado auditorías.

- Establecer un seguimiento de las recomendaciones hechas a las áreas de la dependencia.

- Informar al titular de la dependencia acerca de los resultados que proporcione el Sistema Integral de Control de la Dependencia.

± Opinar sobre el contenido de los principales convenios, concursos y contratos que representen ingresos o egresos para la dependencia.

- Participar en la toma de decisiones sobre aspectos relevantes en la operación de la dependencia.

.....

Las atribuciones de normatividad encomendadas son:

- Organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Integral de Control de la Dependencia.

- Expedir normas y lineamientos, en complemento a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que regulen el Sistema Integral de Control de la Dependencia.

- Promover la expedición de normas y procedimientos para la disciplina y austeridad de las acciones.

- Opinar, previa a su expedición, sobre los proyectos de disposiciones, políticas, normas y lineamientos que deban expedir las áreas competentes de la dependencia de acuerdo a sus atribuciones asignadas.

- Proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación los elementos que coadyuven a la expedición de bases y normas para realizar auditorías y supervisiones en la dependencia y en las entidades coordinadas del sector.

- Requerir la expedición de normas adicionales que ayuden a mejorar el desarrollo de las atribuciones de las áreas competentes.

.....

En cuanto a las atribuciones de evaluación asignadas, tenemos:

- Informar al titular acerca de la evaluación de las áreas de la dependencia que se hayan supervisado y fiscalizado.

- Opinar acerca de los informes de evaluación que las áreas presenten al titular.

Por lo que respecta a las atribuciones de control de responsabilidades encontramos:

- Atender las quejas y denuncias que presenten los particulares sobre la actuación de los servidores públicos de la dependencia.

- Imponer las sanciones que correspondan por responsabilidades administrativas que procedan, conforme a la ley respectiva.

- Turnar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación los asuntos respectivos, para que imponga las sanciones que correspondan conforme a la ley.

.....

Conociendo las atribuciones de las Contralorías Internas de las dependencias, una vez que las hemos clasificado, podemos observar que son precisamente los órganos que constituyen el instrumento adecuado mediante el cual las dependencias del Ejecutivo Federal pueden cumplir adecuadamente sus compromisos, que deben ir siempre adecuados con las prioridades nacionales.

Son estos órganos de vigilancia los que permiten evitar la negligencia e ineficacia de los servidores públicos en el desempeño de sus cargos, y no nos referimos únicamente a los llamados funcionarios públicos o altos servidores públicos, sino a toda aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública.

Consideramos que son el medio por el cual se podría combatir, si no en su totalidad, al menos en una gran parte, la corrupción en cualquiera de sus manifestaciones.

Así mismo, se pueden considerar como la unidad por la que se puede devolver la credibilidad en el servicio público, que con el paso del tiempo se ha venido perdiendo, a través de la aplicación de las medidas de control adecuadas que traten de prevenir las desviaciones de los fondos federales.

.....

Creemos, pues, que son estos órganos los que vienen a realizar de manera operativa, el verdadero control y vigilancia de los bienes nacionales, llámense materiales, financieros o humanos.

3. ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONES DE LAS AREAS QUE INTEGRAN LA CONTRALORIA INTERNA.

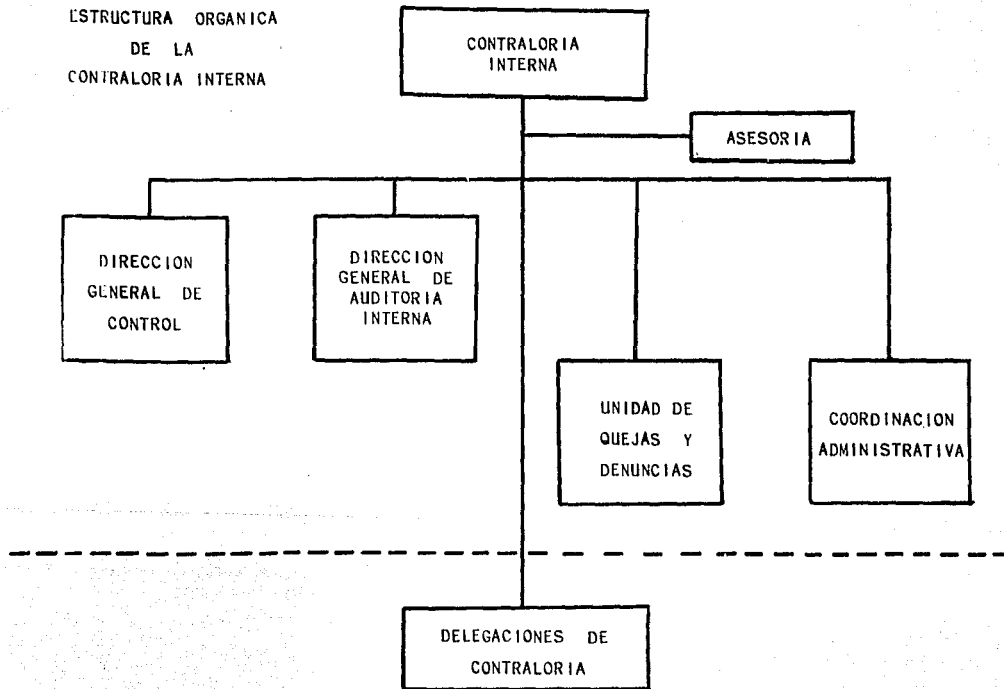
Las Contralorías Internas de las dependencias del Ejecutivo Federal se integran por un contralor interno, una Dirección General de Control, una Dirección General de Auditoría Interna, la Unidad de Quejas y Denuncias, su correspondiente coordinación Administrativa, la Asesoría y por Delegaciones de Contraloría que dependen directamente del Contralor Interno, como se puede observar en el cuadro que se anexa.

La estructura orgánica de una Contraloría Interna es la siguiente:

Obsérvese estructura orgánica en la siguiente página.

.....

ESTRUCTURA ORGANICA
DE LA
CONTRALORIA INTERNA



Ahora, veremos cuáles son las funciones que tienen encomendadas las áreas que conforman a la Contraloría Interna.

Es importante aclarar que analizaremos solamente lo referente a la Dirección General de Control, a la Dirección General de Auditoría Interna, a la Unidad de Quejas y Denuncias y a las Delegaciones de Contraloría, debido a que las demás áreas tienen asignadas atribuciones de índole puramente administrativas.

Al estudiar las funciones de las áreas comentadas en el párrafo anterior, emplearemos el mismo sistema de clasificación que utilizamos en el análisis de las atribuciones de la Contraloría Interna para tener un panorama más analítico de cada una de ellas, así mismo veremos cual es el objetivo que deben cubrir las áreas señaladas.

a). DIRECCION GENERAL DE CONTROL.

El objetivo de esta Dirección General consiste en planear, organizar y dirigir el Sistema Integrado de Control de la Dependencia, promoviendo el establecimiento de normas de control, así como el desarrollo de sistemas y mecanismos para la adecuada reglamentación y vigilancia de sus operaciones a fin de evaluar la efectividad y consistencia de los controles y su congruencia con los ob-

.....

objetivos y metas institucionales.

Las funciones de vigilancia que tiene encomendadas esta Dirección General son:

- Apoyar al titular para vigilar que las disposiciones, políticas, normas, programas, presupuestos, lineamientos y demás instrumentos de control y evaluación se apliquen y utilicen adecuadamente.

- Tener acceso a los archivos, registros y documentos de la dependencia, que contengan información sobre las actividades de la misma.

- Vigilar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones que tiene asignadas cada una de las áreas de la dependencia a fin de que cumplan con sus objetivos.

- Comprobar que existan mecanismos e instrumentos de control en las áreas de la dependencia.

- Comprobar que en las áreas de la dependencia exista información correcta y oportuna que permita controlar y a la vez evaluar el adecuado uso de los recursos y su congruencia con los ob-

.....

jetivos institucionales.

- Realizar el seguimiento a fin de que se cumplan las observaciones y recomendaciones resultado de las supervisiones practicadas en las áreas de la dependencia.

- Vigilar que los recursos se utilicen de acuerdo a lo aprobado, sin distracciones, dispendio ni incongruencia.

- Comprobar que los programas, y en especial el presupuesto, se cumplan, investigando el motivo y justificación en caso de desviaciones.

- Vigilar el estricto cumplimiento de las normas generales para adquisiciones, arrendamiento de bienes inmuebles y contratación de obra pública.

En cuanto a las funciones de normatividad que tiene asignadas esta área son:

Realizar los estudios y análisis a efecto de instrumentar el Sistema Integrado de Control de la Dependencia.

.....

- Organizar, instrumentar y coordinar el sistema de referencia.

- Elaborar y desarrollar el Programa Anual de Control que requiera la dependencia, de acuerdo a los programas establecidos por la SECOGEF.

En términos generales, podemos observar que a esta Dirección General le corresponde establecer todos los medios de control y vigilancia que requiera la dependencia a efecto de que cumpla con las obligaciones que tiene encomendada.

b). DIRECCION GENERAL DE AUDITORIA INTERNA.

Esta Dirección General tiene como objetivo principal instrumentar el Programa Anual de Auditoría, que tiende a vigilar y supervisar la aplicación de los recursos humanos, financieros y materiales a cargo de la dependencia, así como la congruencia de las operaciones en relación con la planeación, programación y presupuestación para cumplir con las metas trazadas.

Sus funciones de vigilancia consisten en:

- Verificar que las unidades administrativas se apeguen

.....

a las disposiciones legales así como a las normas y lineamientos expedidos por las autoridades administrativas correspondientes.

- Practicar auditorías financieras, operacionales y técnicas para comprobar la razonabilidad financiera.

- Verificar que las operaciones de las unidades de la dependencia sean congruentes con los procesos de planeación, programación y presupuestación aprobados.

- Preparar el informe de los resultados de las auditorías y supervisiones, llevando a cabo el seguimiento de la aplicación de las observaciones y recomendaciones sugeridas.

- Vigilar la contabilización de los pliegos de responsabilidades que procedan.

- Supervisar el control de los recursos bajo la responsabilidad de los servidores públicos de confianza que cambien de adscripción o renuncien.

Las funciones de normatividad encomendadas a esta Dirección General son:

.....

- Formular y recabar todos los datos que coadyuven a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que establezca las bases y normas de las supervisiones y auditorías a efectuarse en la dependencia y entidades adscritas al sector.

- Preparar el Programa Anual de Auditorías al que se sujetará la dependencia.

- Instrumentar los procedimientos para solventar los pliegos de responsabilidades.

La función de evaluación que se le asigna consiste en:

- Preparar informes de evaluación de las áreas de la dependencia que fueron supervisadas y fiscalizadas.

Por lo que hace a las funciones de control de responsabilidades, encontramos:

- Investigar las quejas y denuncias por incumplimiento a las prevenciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

.....

- Formular los pliegos de responsabilidades que procedan.

- Intervenir en los cambios de los servidores públicos superiores y de mandos medios.

Observamos que a esta área le corresponde, generalmente, vigilar el adecuado uso de los recursos asignados a la dependencia a través de auditorías.

c). UNIDAD DE QUEJAS Y DENUNCIAS."

El objetivo primordial de la Unidad de Quejas y Denuncias consiste en promover la disminución en la frecuencia de las irregularidades detectadas en el sector por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, mediante el establecimiento y ejecución de políticas, normas y procedimientos para la orientación, información, control, seguimiento y evaluación de las quejas y denuncias presentadas por los particulares y servidores públicos.

Aquí conviene determinar la diferencia que existe entre queja y denuncia.

La queja y la denuncia es la acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad

.....

el cumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público. En la queja se manifiestan los agravios que se causan con el acto u omisión que se comete; y en la denuncia se manifiestan aquellos actos u omisiones aún cuando no se originen agravios personales.

Las funciones de vigilancia encomendadas a esta unidad son:

- Coordinar el proceso de seguimiento de las quejas y denuncias que se hayan turnado a las áreas competentes de la dependencia para conocer su estado de trámite.

- Comunicarse y coordinarse con las Delegaciones de la Contraloría a efecto de apoyarlas y asesorarlas en las acciones a desarrollar.

- Coordinar la integración de informes que solicite la SECOGEF, la Contraloría Interna o la Dirección General de Control, relativos a quejas y denuncias.

Entre las funciones de evaluación, encontramos:

- Analizar y determinar, en su caso, la admisión y procedencia de las quejas y denuncias.

.....

- Determinar, en su caso, la facultad para substanciar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades.

Las funciones de normatividad atribuidas a esta Unidad son:

- Establecer las normas y lineamientos a que deba sujetarse la Unidad en materia de quejas y denuncias, conforme a la normatividad emitida por la SECOGEF.

- Aplicar y difundir las políticas, normas y procedimientos para la atención de quejas y denuncias.

- Establecer los mecanismos de registro, integración y consulta de expedientes relativos a quejas y denuncias.

- Establecer los mecanismos para orientar en la presentación de quejas y denuncias.

Podemos ver que todas las funciones que debe desarrollar esta unidad, se encaminan al control de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos.

.....

Son estas unidades el medio por el cual cualquier persona que tenga conocimiento de irregularidades en el servicio público o infracciones a la ley así como que se vea afectada por el acto u omisión de algún servidor público, puede presentar quejas o denuncias, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

d). DELEGACIONES DE CONTRALORIA.

El fundamental objetivo de las Delegaciones de Contraloría consiste en instrumentar y coordinar la ejecución de la normatividad establecida por la Contraloría Interna en lo referente a la implantación del Sistema Integrado de Control en el ámbito regional, aplicando medidas de control y evaluación, vigilancia, seguimiento, auditoría, fiscalización, así como la operación de los procesos de quejas y denuncias.

Estas delegaciones tienen asignadas funciones similares a las que desarrollan las Contralorías Internas, con la salvedad de que las primeras las desempeñan en las Delegaciones Estatales con que cuenta la dependencia.

Así, entre las funciones de vigilancia se encuentran:

.....

- Observar y hacer cumplir las normas de control y fiscalización que emita la SECOGEF.

- Tener acceso a los archivos, registros y documentos de la Delegación Estatal que contenga información sobre las actividades de la misma.

- Vigilar que el seguimiento de los programas de la Delegación Estatal permita identificar posibles desviaciones a fin de adoptar medidas correctivas.

- Realizar las auditorías y revisiones que se requieran en la Delegación Estatal.

- Formular recomendaciones a la Delegación Estatal a efecto de que se incremente la eficiencia y eficacia en el servicio.

La función de normatividad consiste en:

- Opinar sobre los proyectos de disposiciones, políticas y lineamientos que expidan las áreas competentes de la Delegación Estatal.

.....

Se le encomienda la siguiente función de evaluación:

- Informar al Contralor Interno de la dependencia sobre los resultados de las evaluaciones efectuadas en la Delegación Estatal.

En lo referente a la función de control de responsabilidades encontramos:

- Atender y resolver las quejas y denuncias que se presenten respecto a los servidores públicos de la Delegación Estatal.

Conociendo la estructura orgánica y funciones de las Contralorías internas, veremos en el siguiente capítulo las atribuciones que se le asignan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CAPITULO IV

LA CONTRALORIA INTERNA Y LA LEY

FEDERAL DE RESPONSABILIDADES

DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En este capítulo haremos referencia a la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como al Sistema Federal de Responsabilidades que se ha establecido.

También comentaremos como intervienen las Contralorías Internas, como órganos de vigilancia, en el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, no sin antes establecer que se entiende por responsabilidad.

Así mismo, nos referiremos a las responsabilidades políticas en que pueden incurrir los servidores públicos superiores.

1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

La expresión surge del latín "respondere", que significa estar obligado. El concepto de responsabilidad se encuentra en los más altos niveles y campos; por eso se habla de responsabilidad "religiosa", "moral", "jurídica", etc.

La expresión responsabilidad es moderna. Su primera etapa aparece caracterizada por la pretensión del ser humano de formalizar conceptos jurídicos mediante proyecciones conceptuales que le excedían, como eran las religiosas. (1)

.....

(1) Enciclopedia Jurídica OMEBA, t. XXIV. p. 795.

Para tener un conocimiento más profundo de lo que se entiende por responsabilidad, consideramos oportuno citar algunos conceptos que sobre este vocablo se dan en diversas ramas del Derecho, y así encontramos las siguientes:

A la responsabilidad en el Derecho Civil se le considera de la siguiente manera:

"Responsabilidad civil es la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otros, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo". (2)

"La responsabilidad civil es el nombre que se da a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados por un hecho ilícito o por un riesgo creado. Su contenido es la indemnización. Indemnizar es dejar sin daño". (3)

El maestro Bajarano Sánchez nos dice que hay dos maneras de indemnizar: la reparación en naturaleza y la reparación por un equivalente. La primera tiende a borrar los efectos del acto dañoso, restableciendo las cosas a la situación que tenían antes de él. Coloca de nuevo a la víctima en el pleno disfrute de los derechos o intereses que le fueron lesionados.

.....

(2) Bejarano Sánchez Manuel, Obligaciones Civiles, p. 246.

(3) Ibidem, p. 247.

Al no ser posible la reparación del daño en naturaleza, se indemniza proporcionando a la víctima un equivalente de los derechos o intereses afectados: el dinero (se le pagan los daños o perjuicios, previa estimación legal de su valor). (4)

El Lic. Ernesto Gutiérrez y González nos dice respecto a la responsabilidad civil y responsabilidad civil proveniente de delito, que el Código Penal de 1871 precisó en su artículo 326 que:

"A nadie se puede declarar civilmente responsable de un hecho u omisión contrarios a una ley penal, si no se prueba: que se usurpó una cosa ajena; que sin derecho causó por sí mismo o por medio de otro, daños o perjuicios al demandante; o que, pudiendo impedirlos el responsable, se causaron por personas que estaban bajo su autoridad."

Y con vista de la responsabilidad civil, se determinó en su artículo 372, primer párrafo:

"Siempre que se verifique alguna de las condiciones del artículo anterior, incurrirá el demandado en responsabilidad civil, sea que se le absuelva de toda responsabilidad criminal o que se le condene."

.....
(4) Idem.

Continúa diciéndonos el maestro Gutiérrez y González que se determinó así, que en forma independiente a la existencia de un delito penal, se debe reparar la responsabilidad civil. (5)

Por su parte, Rafael de Pina clasifica la responsabilidad civil de la siguiente forma: (6)

1. Responsabilidad concurrente. Responsabilidad que se encuentran obligados a compartir el autor de un daño y su víctima, en atención a las circunstancias --legalmente previstas-- del caso de que la culpa derive.

2. Responsabilidad contractual. Es la derivada del incumplimiento de un contrato, o de su mal cumplimiento.

3. Responsabilidad objetiva. Es aquella que emana de un riesgo creado que se traduce en un evento dañoso, de cuyas consecuencias perjudiciales está obligada a responder la persona que, en cierto modo, se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de ocasionar el daño.

4. Responsabilidad subjetiva. Es aquella que recae sobre una persona determinada como consecuencia de un acto propio que ha causado un daño a otro.

.....

(5) Gutiérrez y González Ernesto, Derecho de las Obligaciones, p. 631.

(6) Pina Rafael de, Diccionario de Derecho, p. 43D.

Por lo que toca a la responsabilidad en el Derecho Penal, el maestro Fernando Castellanos nos dice que "la responsabilidad es el deber jurídico en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado." (7)

Comenta además que existe confusión respecto a lo que debe entenderse por responsabilidad en Derecho Penal, ya que a este vocablo se le considera en ocasiones como sinónimo de culpabilidad, y en otras se le equipara a la imputabilidad.

Sin embargo --continúa Castellanos-- se dice que el sujeto imputable tiene obligación de responder concretamente del hecho ante los tribunales; y por otra parte, se usa el término responsabilidad para significar la situación jurídica en que se coloca el autor de un acto típicamente contrario a Derecho, si obró culpablemente.

Concluye diciéndonos que "la responsabilidad resulta, entonces, una relación entre el sujeto y el Estado, según la cual éste declara que aquél obró culpablemente y se hizo acreedor a las consecuencias señaladas por la Ley en su conducta." (8)

Por último, veremos como se considera a la responsabilidad en el Derecho Laboral.

.....
 (7) Castellanos Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal, p. 219.
 (8) Ibidem.

Alberto Trueba Urbina indica que el Estado al ejercer su función de regulador del orden jurídico, da forma positiva a la norma e impone su cumplimiento, ejerciendo como sanción extrema el poder de coerción de que está armado.

Continúa diciendo que las leyes determinan no sólo la responsabilidad en que pueden incurrir quienes ejercen funciones públicas o sociales, sino de hacerlas efectivas.

Explica que "las normas de responsabilidad tienen por objeto asegurar la eficiencia y honestidad de los funcionarios y empleados de los tribunales del trabajo, en el ejercicio de sus actividades sociales encaminadas a la realización de la justicia social." (9)

Conociendo los diversos conceptos que sobre responsabilidad se han dado en diversas ramas del Derecho, podemos concluir que pensando en la idea de estar obligado, parecería que la palabra responsabilidad cubre el tramo que se inicia con el nacimiento de la obligación. Podemos considerar, pues, a la responsabilidad como el tramo obligacional que nace con el incumplimiento de la obligación.

.....

(9) Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, p. 287.

2. ASPECTOS GENERALES DE LA LEY.

Dentro del marco de la renovación moral se ha tratado de regular con mayor exactitud la responsabilidad de los servidores públicos, por lo que en el actual gobierno se dieron reformas imperiosas sobre la materia y que fueron:

1. Título IV de la Constitución Política referente a responsabilidad de los servidores públicos.

2. Ley Reglamentaria a ese Título IV, es decir, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3. Precisión al Título X del Código Penal.

4. Institucionalización del daño moral en el artículo 1916 del Código Civil.

Las reformas dadas en la Constitución Política fueron muy importantes, comenzando por el cambio de denominación de funcionario público a servidor público. Tradicionalmente, las antiguas Constituciones establecían la distinción, que de algún modo provocaban desigualdad, entre altos funcionarios y empleados.

La Constitución vigente aprobó el concepto de servidor público en base a dos puntos de vista:
.....

a). Desde el punto de vista de la búsqueda, ya que presta un servicio público.

En este aspecto consideramos importante destacar que el maestro Miguel Acosta Romero define el servicio público como "la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un Régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión). (10)

b). Desde el punto de vista de la práctica, ya que en la Doctrina del Derecho Administrativo se ha debatido sobre cual es la naturaleza jurídica del funcionario público y cuales son los caracteres que lo separan de los empleados.

Sobre el particular nos comenta Gabino Fraga⁽¹¹⁾ que existen diversas opiniones que se han expresado para hacer tal distinción:

1a. En cuanto a la duración del empleo. Los funcionarios son designados por un tiempo determinado y los empleados tienen carácter permanente.

(10) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, p. 506.

(11) Fraga Gabino. Derecho Administrativo, pp. 129 - 130.

No se acepta esta opinión porque hay algunos funcionarios que tienen la misma permanencia que los empleados.

2a. En cuanto a la retribución. Los funcionarios pueden ser honoríficos y los empleados son siempre remunerados.

Tampoco se acepta, ya que en nuestro sistema todos los servidores públicos gozan de una remuneración.

3a. Por la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de Derecho Público entonces se tiene al funcionario; si es de Derecho Privado, al empleado.

Es inadmisibles puesto que la relación de la función pública de los empleados es por su naturaleza de Derecho Público.

4a. Por el poder de decisión. Los funcionarios tienen el poder de decidir y ordenar, los empleados son meros ejecutores.

Esta opinión no se admite porque se confunde con la de autoridad y auxiliares.

5a. Por las facultades encomendadas. El funcionario tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley, y el

empleado en los reglamentos.

No se acepta esta opinión debido a que todos los órganos de la Administración deben tener señaladas sus atribuciones en una ley de carácter material.

6a. Por el encargo que desempeñan. El funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo; mientras que el empleado sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública.

Gabino Fraga acepta esta opinión aludiendo a que si pueden separarse los servicios públicos que tienen ese carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos.

Por su parte, Andrés Serra Rojas nos dice que los términos de funcionarios y empleados públicos se han utilizado indistintamente y con poca precisión.

Señala que la "denominación de empleados y funcionarios públicos es empleada con frecuencia en la Constitución y en las leyes administrativas, pero sin que se precise los efectos jurí-

.....

dicos de esta clasificación, que va perdiendo su sentido inicial hacia un rubro de carácter general, como "trabajadores al servicio del Estado". (12)

Este autor nos menciona que el funcionario público se caracteriza "por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos, por no recibir en algunas legislaciones una retribución, y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura.

El concepto de funcionario alude:

1. Una designación legal;
2. El carácter de permanencia;
3. El ejercicio de la función pública que le da poderes propios;
4. Su carácter representativo." (13)

Por todo lo anterior, era necesario que existiera un pre-
.....

(12) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo. p. 380.

(13) Id., p. 381.

cepto constitucional que señalara específicamente que debía entenderse por servidor público.

A pesar de ello, el legislador, en la reforma de enero de 1983, es muy casuístico pues no señala que puede entenderse por servidor público; sin embargo, en el primer párrafo del artículo 108 Constitucional se señala como toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal.

Las modalidades que se presentaron fueron las siguientes:

1. Se sustituye la palabra fuero utilizando ahora la expresión "protección constitucional".

2. Se establece un sistema federal de responsabilidades tratando de esclarecer situaciones dadas anteriormente muy confusas respecto a tipos de responsabilidad, dándose cuatro tipos:

- a) Políticas
- b) Penales
- c) Administrativas

.....

d) Civiles

3. Se señalan así mismo los deberes básicos de todo servidor público, el cual, cualquiera que sea su nivel jerárquico, debe respetar y cumplir cinco deberes:

a) Legalidad

b) Lealtad

c) Eficiencia

d) Imparcialidad

e) Honestidad

4. En cuanto a la aplicación de sanciones, los procedimientos serán autónomos, pero independientes de cada tipo de responsabilidad.

Es decir, una conducta puede propiciar los cuatro tipos de responsabilidad, pero no puede darse la misma sanción por cada procedimiento.

.....

5. Se dió base constitucional para poderse expedir leyes sobre responsabilidad (Título IV Constitucional).

6. Se le da un status constitucional al enriquecimiento ilícito.

7. Se incorporan como sujetos de juicio político a los Directores de Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal.

8. Se incluyó como medida preventiva que el servidor público que cometiese un delito por el cual incurriese en responsabilidad oficial, podía sancionarse hasta con tres tantos de los daños causados al Estado o de los beneficios obtenidos.

9. Se establecieron reglas para la prescripción penal y administrativa.

10. Hubo reformas relacionadas con los artículos 22, 74, 96 y 97 Constitucionales vinculados los dos últimos con la autonomía del Poder Judicial.

11. Reforma al artículo 134 Constitucional en el sentido

.....

de que anteriormente la licitación se daba para las obras públicas, pero con la reforma hecha, también se da para la adquisición, arrendamiento y servicio de las obras públicas.

Ahora bien, respecto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es una Ley Constitucional que va acompañada de la supremacía constitucional y legislativa consagrada en el artículo 133 constitucional.

De las leyes creadas sobre responsabilidad es la quinta en orden histórico:

1. La primera fue creada en 1870 bajo el gobierno de Juárez.
2. La segunda, en 1896 con Porfirio Díaz.
3. La tercera, en 1940 bajo el mandato de Lázaro Cárdenas.
4. La cuarta, en 1980 bajo el gobierno de José López Portillo.
5. La vigente, en 1982.

La de 1870 y 1896 solamente regulaban responsabilidades para los altos funcionarios de la Federación. La ley de 1870 hacía referencia en su primer artículo a los delitos oficiales, sin embargo las conductas que mencionaba eran muy vagas por lo que no podían configurar como delitos propiamente dichos. Así mencionaba el artículo de referencia:

Art. 1º. "Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquiera infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad."

La ley de 1896 se conformó por 64 artículos y en ella no se hacía alusión a los delitos oficiales que mencionaba la ley de 1870, ya que tales delitos estaban contemplados en el artículo 1059 del Código Penal de 1872.

"Esta ley se ocupó de los procedimientos a seguir en los supuestos previstos en la Constitución del 57 respecto a la responsabilidad de los altos funcionarios, por los delitos que llama comunes, cometidos durante el desempeño de su encargo y por los
.....

delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones...“(14)

En la ley de 1940 se regularon 72 figuras delictivas que en la de 1980 se quitaron, por lo que 116 procesos tuvieron que quedar insubsistentes basándose en el artículo 14 párrafo I de la Constitución.

La ley vigente, establece cuatro tipos de responsabilidades pero remite a las penales al Código Penal y las civiles al Código Civil, quedando sólo sujetas a la Ley de Responsabilidades las políticas y las administrativas.

Aún cuando las responsabilidades penales y civiles no son materia de estudio del presente trabajo, mencionaremos brevemente en que consisten.

Por lo que hace a las responsabilidades penales, al darse mayor precisión al Código Penal, se establecen en el Capítulo X de dicho ordenamiento como delitos en que pueden incurrir los servidores públicos, los siguientes:

1. Ejercicio indebido de un servicio público. Este tipo ya se encontraba regulado con anterioridad por lo que con la reforma se repite lo regulado con antelación, aunque se introduce una

(14) Cárdenas Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, p. 40.

reforma consistente en que si el servidor público conoce de alguna conducta que pueda causar un perjuicio al Estado y no lo hace del conocimiento de sus superiores comete este delito.

2. Abuso de autoridad. Implica un ir más allá de lo que la ley permite en ejercicio de la propia función contemplando la legislación 12 fracciones que señalan en que casos se comete el delito.

3. Coalición de servidores públicos. Este tipo existía anteriormente con el nombre de coalición de funcionarios públicos. Consiste en la reunión de servidores públicos que se hace con el fin de impedir la aplicación de una ley o la suspensión de un servicio.

4. Uso indebido de atribuciones y facultades. Este delito se tipifica con la mera conducta, señalando, entre otras, el empleo de fondos públicos, hacer autorizaciones de tipo económico, etc.

5. Concusión. Se presenta este delito cuando el servidor público, pretextando un servicio o pago, lo hace indebidamente pues no lo justifica, haciéndolo de manera dolosa.

*.....

6. Intimidación. Este delito se comete cuando se presiona a alguna persona para que realice una determinada conducta que va a traer como consecuencia, el impedir que se llegue a conocer un delito o bien que, ya teniendo conocimiento del mismo la autoridad correspondiente la coacción se realiza después de la denuncia o querrela bien, sobre la persona que la haga o alguna persona que mantenga con ella una relación afectiva o de parentesco.

7. Ejercicio abusivo de funciones. Con este delito trata de exigirse al servidor público el deber de honradez, así como:

a) Se procura combatir el nepotismo.

b) Se trata de evitar que el servidor público obtenga beneficio de carácter patrimonial.

8. Tráfico de influencia. El sólo hecho de actuar con el fin de obtener, el servidor público, una resolución para él favorable, pero ilícita, a través de otros funcionarios públicos y obtenga un beneficio de carácter patrimonial constituye este delito.

9. Cohecho. Consiste este delito en la dádiva que, el servidor público pide a una persona o ésta le ofrezca a fin de que determinada situación sea para ella favorable, no importando que

esa situación sea legal o ilegal, ya que lo reprobable es recibir la dádiva.

10. Peculado. Es el desvío de fondos públicos cualquiera que sea su fin.

11. Enriquecimiento ilícito. No se advierte en el ordenamiento jurídico cual es la conducta que pueda adecuarse al tipo.

Si el servidor público no puede comprobar el origen de sus bienes y el aumento de los mismos sea desproporcionado, cometerá este delito aunque pueda darse el caso de que se haya enriquecido por cometer otro delito.

Por esa situación, a fin de evitarlo es que se requiere que los servidores públicos presenten anualmente su Declaración Patrimonial de Bienes.

Dentro de las sanciones que pueden imponerse se encuentran el decomiso de los bienes obtenidos ilícitamente siendo perfectamente legal, ya que con las nuevas reformas hechas a la Constitución Política la confiscación de bienes puede realizarse cuando no pueda justificarse la procedencia de los bienes obtenidos.

.....

En lo referente a la responsabilidad civil, se introdujeron reformas a los artículos 1916 y 2116 y se adicionó el artículo 1916 bis al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, quedando definido el daño moral como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de él mismo tienen los demás.

Para el efecto, se establece que cuando un acto u omisión ilícitos producen un daño moral, el responsable del mismo tiene la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual; con la expresa salvedad de que no estará obligado a ello quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión de ideas e información, en los minos y con las limitaciones prevenidas por los artículos 6° y 7° de la Constitución General de la República.

3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no señala que puede entenderse por responsabilidad administrativa, sin embargo podemos decir, que ésta se origina por la co-
.....

misión de faltas disciplinarias y da lugar a la imposición de correcciones también disciplinarias; es decir, se refiere a faltas u omisiones en el desempeño de las labores y que pueden corregirse a través de procedimientos puramente administrativos.

Los objetivos del sistema de responsabilidad administrativa consisten en fortalecer al servicio público y sujetar a las autoridades a normas de competencia.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala en su artículo 47 las obligaciones específicas de todo servidor público, teniendo esas obligaciones con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

De acuerdo al artículo anteriormente señalado, podemos decir que todo servidor público incurre en responsabilidad administrativa por:

- Falta de diligencia.
- Ilegalidad al formular planes, programas y presupuestos.

.....

- Desvío de recursos, facultades e información.
- Descuido de documentos.
- Agravios o abusos con los inferiores.
- Mala conducta y falta de respeto al público.
- Falta de respeto a un superior jerárquico o a un insubordinado.
- Ejercer funciones que no le corresponden.
- Intervenir en le nombramiento de una persona inhabilitada.
- Recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando.
- No presentar oportuna y verazmente su Declaración Patrimonial de Bienes.

Corresponde a la Contraloría Interna de la dependencia

.....

determinar si existe o no responsabilidad administrativa.

Por su parte el artículo 53 de la ley establece las sanciones que pueden llegar a imponerse, siendo las siguientes:

1. Apercibimiento, el cual puede ser público o privado, según conste o no esa advertencia en el expediente del servidor público.

2. Amonestación, que puede ir acompañada de una sanción económica a cargo del servidor público y que puede ser hasta dos tantos más del daño causado o del beneficio obtenido.

3. Suspensión.

4. Destitución del puesto.

5. Sanción económica.

6. Inhabilitación temporal.

Cabe aclarar respecto a la sanción económica que no existe discrecionalidad en la determinación del monto de la misma y en todos los casos en que sea impuesta será de dos tantos del beneficio.....

cio obtenido, ésto es, que la base para determinar el pago de la sanción económica será el monto a que ascienda el beneficio o lucro indebido obtenido.

Consideramos como lucro indebido aquel que el servidor público obtenga como beneficio adicional de un particular con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión, así como del que disponga de recursos económicos cuyo origen sean fondos públicos o bienes pertenecientes a la Administración Pública.

Tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como la Contraloría Interna, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez, cuando lo estimen pertinente (art. 63).

Cabe aclarar que cuando sin que medie responsabilidad directa del sujeto, o por omisión de éste, de no cumplir con las medidas normales de conservación o preservación de un bien perteneciente a la Administración Pública y por ello, se pierde total o parcialmente, o sufre deterioro o menoscabo en su funcionamiento, al responsable se le exige la reposición del bien de que se trate, ejerciéndose en su contra la acción de reparación del daño, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y

.....

de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, sin aplicarse la sanción económica correspondiente de dos tantos.

Para la aplicación de las sanciones, se observan las siguientes reglas (art. 56):

1. El apercibimiento, la amonestación y la suspensión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, se aplican por el superior jerárquico.

2. La destitución será demandada por el superior jerárquico.

3. La suspensión y la destitución de los empleados de confianza serán aplicadas por el superior jerárquico.

4. Cuando el superior jerárquico no promueva el procedimiento para la destitución o la suspensión lo hará la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

5. La inhabilitación será aplicable por resolución jurisdiccional.

.....

6. Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y cuando lo excedan, serán aplicadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Creemos oportuno establecer que al hacer mención del superior jerárquico nos referimos al titular de la dependencia, así mismo, que las sanciones disciplinarias mencionadas anteriormente, son aplicadas por la Contraloría Interna de la dependencia por acuerdo del titular del ramo.

Las facultades sancionadoras prescriben a los tres meses cuando el monto del beneficio obtenido es menor de diez veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal o no es estimable en dinero; y a los tres años en los demás casos (art. 78).

En lo concerniente a las sanciones, consideramos oportuno realizar una reflexión en el sentido de que las sanciones deben aplicarse cuidadosamente, ya que de lo contrario podría existir inaplicación de la ley, puesto que se puede caer en deterioros o conflictos con el estatuto laboral de los servidores públicos sancionados.

.....

a). PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE DETERMINACION DE RESPONSABILIDADES.

Antes del inicio del procedimiento administrativo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 64, es necesario agotar las fases anteriores al inicio del mismo como lo son recepción, admisión, tramitación e investigación.

Recepción. En esta fase se cuenta con las Oficinas de Quejas y Denuncias dependientes de las Contralorías Internas, en donde los interesados pueden presentar sus promociones.

Admisión. Aquí se procede a integrar la información y a clasificarse de acuerdo a la competencia de las autoridades para conocer de las quejas y denuncias.

Se rechazan aquellas quejas o denuncias que sean anónimas, salvo que resulten interesantes por la riqueza del material probatorio acompañado. Todas las quejas y denuncias presentadas deberán ser ratificadas.

Tramitación. Los expedientes de quejas y denuncias se turnan al Contralor Interno para que se inicie el proceso de in-
.....

investigación correspondiente.

Si la queja o denuncia se presenta directamente ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ésta la turna a la Contraloría Interna que corresponda para su tramitación.

Cuando las quejas o denuncias son en contra de algún Contralor Interno, se envían a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para su atención.

Investigación. Tiene como finalidad determinar la existencia o no de los elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos y si pueden presumirse como constitutivas de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza.

Se deja constancia por escrito de todas las actuaciones que se hagan así como las aclaraciones de los testigos, debiendo contener nombre y firma de quienes intervengan en la misma.

Por lo que toca a la substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades mediante el cual se pueden imponer sanciones administrativas a quienes hayan incurrido en responsabilidad, el artículo 64 de la multicitada ley lo
.....

consigna.

La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la SECOGEF o las Contralorías Internas de las dependencias citan al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

El citatorio recae sobre el responsable directo, así como sobre el titular de la dependencia en que preste sus servicios el presunto responsable a fin de que designe representante legal.

Así mismo, se deberá notificar de la celebración de la audiencia y de las probables irregularidades atribuidas al servidor público acusado al Director General de la entidad en que labore el acusado, para que, si lo desea, designe un representante (art. 67).

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

.....

De conformidad con los criterios jurisprudenciales, el ordenamiento jurídico de aplicación supletoria es el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Respecto a la notificación, ésta debe ser obligatoriamente personal cuando se trata de los siguientes casos:

1. Del emplazamiento del demandado y de la primera notificación.
2. Del auto que ordena la absolución de posiciones o reconocimiento de documentos.
3. De la primera resolución que se dicte cuando se dejare de actuar por más de tres meses.
4. Cuando se estime que se trata de un caso urgente.

La notificación personal se hace al interesado o a su representante legal, en su domicilio o en el lugar que se encuentre prestando sus servicios; en caso de que el notificador no lo encuentre, se le dejará citatorio para hora fija, y si no espera, se le hará la notificación por cédula.

.....

La cédula contendrá una relación sucinta de los hechos materia de la presunta responsabilidad imputada al servidor público, así como el lugar, día y hora en que se celebrará la audiencia de ley.

A dicha audiencia asistirá también el representante de la dependencia correspondiente y que para tal efecto se designe.

En todo momento la notificación deberá ser ordenada y realizada por autoridad competente para ello y por el personal a su servicio en apego estricto a las disposiciones legales.

Al concluir la audiencia o dentro de los tres días siguientes la Contraloría Interna de la Dependencia o la SECOGEF, según corresponda, resolverá sobre la inexistencia de la responsabilidad o impondrá la sanción correspondiente, notificando la resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado de la dependencia y al superior jerárquico.

Si durante la audiencia la autoridad sancionadora no tiene los elementos para resolver o advierte elementos que impliquen nuevas responsabilidades, podrá disponer que se practiquen inves-

.....

estigaciones y citar para otra audiencia.

Queda a criterio de la Contraloría Interna o de la SECOGEF suspender de su cargo temporalmente al presunto responsable si así conviene a la conducción de la investigación, sin que ésto prejuzgue la responsabilidad que se le impute.

b). MEDIOS DE IMPUGNACION

Las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga 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 la notificación de la resolución recurrida; tratándose de resoluciones de la SECOGEF podrá impugnarse ante la propia autoridad o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación (art. 71).

Las resoluciones que se emitan durante el recurso de revocación interpuesto ante el superior jerárquico también será impugnante ante al Tribunal Fiscal de la Federación.

La autoridad competente para conocer del recurso de revocación será el superior jerárquico tratándose de las resoluciones

.....

que dicten las Contralorías Internas de la dependencias y en relación con las resoluciones dictadas por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial conocerá la Dirección General Jurídica de la SECOGEF.

Se puede plantear la probabilidad de que el titular de la dependencia formule y publique en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Delegatorio de facultades sancionadoras en su Contralor Interno, así como para que éste conozca del recurso de revocación.

El plazo de interposición es de quince días hábiles siguientes al que surta efectos la notificación de la resolución impugnada (art. 71).

La presentación se hace mediante escrito ante la autoridad autora de la resolución recurrida o se puede enviar por correo certificado con acuse de recibo, tomándose como fecha de la presentación del escrito el día en que se entregue a la oficina de correos.

La solicitud del recurso debe constar por escrito y debe contener los siguientes requisitos mínimos:

- Nombre del recurrente o los datos de su representante

.....

con los datos que justifiquen legalmente su personalidad.

Si el escrito del recurso no va acompañado de los documentos justificativos de la personalidad no se rechazará, debiéndose prevenir al recurrente que los presente y sólo en caso de contumacia podrá rechazar el recurso.

- Domicilio para oír notificaciones.
- El destinatario (SECOGEF o Secretaría del Ramo)
- El autor del acto impugnado, es decir, expresión de la autoridad.
- La resolución impugnada o el procedimiento que culminó con dicha resolución, por las violaciones que se hayan cometido.
- Identificación del documento u oficio en que se contenga la resolución impugnada.
- Los agravios que cause la resolución impugnada. El recurrente debe precisar la parte de la resolución que lo causa, el precepto legal o reglamentario violado y explicar el concepto de la violación.

.....

- Pruebas que el recurrente se proponga presentar, las que deben relacionarse con cada uno de los hechos controvertidos.

Si no se cumple con este requisito la autoridad podrá rechazar el recurso (art. 71 fracc. II).

Las pruebas admitidas se desahogaran en un plazo de cinco días hábiles que por solicitud del servidor público podrá ampliarse por cinco días más.

- Constancia de la notificación de la resolución combatida.

La autoridad encargada de resolver el recurso debe acordar lo que proceda sobre la admisión del mismo y de las pruebas ofrecidas.

La ejecución de la resolución recurrida será suspendida si así lo solicita el recurrente al momento de interponer el recurso, sujetándose a las siguientes modalidades:

- Cuando se trata de sanciones económicas, la suspensión procederá si el pago se garantiza de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.
.....

- Tratándose de las demás sanciones, siempre y cuando se admita el recurso.

- Que la ejecución de la resolución cause daños o perjuicios irreparables en contra del recurrente.

- Que la suspensión no traiga como consecuencia actos u omisiones que perjudiquen al interés social o al servicio público.

Antes de recurrir al recurso de amparo, por principio de definitividad del mismo, el servidor público sancionado deberá agotar los recursos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4. RESPONSABILIDAD POLITICA

Respecto a este tipo de responsabilidades, el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las señala de manera muy casuística, de la misma forma en que se hacía desde la primera ley bajo el gobierno de Juárez. Esto podemos explicarlo debido a que los servidores públicos superiores llevan a cabo funciones demasiado complejas y variantes, por lo que no es posible circunscribirlas o tipificarlas.

.....

A pesar de ello y atendiendo al artículo mencionado en el párrafo que antecede, podemos decir que el servidor público incurre en responsabilidad política, siempre que en el ejercicio de sus funciones cometa actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

El incurrir en responsabilidad política por parte de un servidor público de mandos superiores, implica sujetarse a un juicio político.

Antes de explicar dicho juicio creemos conveniente mencionar sus antecedentes en México, así como su concepto, importancia y naturaleza jurídica.

El antecedente de las responsabilidades políticas que se han consagrado en nuestras Constituciones —menciona Raúl F. Cárdenas— lo constituye el Impeachment inglés.

Dice Cárdenas que "en el Derecho inglés, el Impeachment es el procedimiento de acusación, iniciado por la Cámara de los Comunes y tramitado por la Cámara de los Lores, actuando como tribunal; se ha utilizado fundamentalmente contra los servidores de la Corona, y ha sido históricamente uno de los medios de control que el

.....

Parlamento ha tenido sobre la Administración.”(15)

Continúa explicando que la “característica fundamental del Impeachment inglés, es el de no basarse en un crimen o delito calificado, sino más bien, en una culpa de origen político.”(16)

Podemos decir que en nuestro Derecho el antecedente del juicio político lo encontramos en el juicio de residencia de la época colonial.

Conceptuamos al juicio político como el conjunto de procedimientos que se llevan a cabo ante uno o varios órganos, entes o poderes mediante los cuales se investiga, previa acusación, si un funcionario público realizó actos u omisiones que están comprendidos en la ley, y así determinar si dicho acto u omisión merece o no una sanción.

Desde el punto de vista constitucional, el juicio político toma relevancia, pues de hecho, el procedimiento relacionado con responsabilidades queda supeditado a este instituto, es decir, tiene como finalidad el hacer efectiva la responsabilidad política de los servidores públicos.

Para Raúl F. Cárdenas, el juicio político es ajeno a la

.....

(15) Ibidem, p. 334.

(16) Idem.

a la actividad judicial, ya que gira sobre hechos no delictuosos, y concluye con la separación y la inhabilitación, en su caso, del funcionario público que ha perdido la confianza pública; es por ello que tiene una naturaleza jurídica totalmente distinta de aquella relacionada con los delitos del orden común.

En su conocimiento —determina Cárdenas—no interviene una sola Cámara como en los delitos comunes, sino las dos: la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de instrucción y de condena.

De lo anterior concluimos que los delitos oficiales dan lugar a que el funcionario pierda la confianza y como resultado, más que una sanción, se dicte una medida para separarlo del cargo e inhabilitarlo, por incapaz, para desempeñar otro. Esta medida no puede, ni debe aplicarse por la autoridad judicial, sino por el órgano legislativo que con ello trata de resolver situaciones exclusivamente políticas.

De lo expuesto podemos reflexionar en cuanto a la denominación del procedimiento, consideramos que el nombre del juicio político no es el adecuado, puesto que el mismo está basado en una ley administrativa (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) mediante el cual al funcionario se le retira el
.....

el fuero o protección constitucional para poder ser juzgado, independientemente de que no interviene autoridad judicial alguna. Creemos conveniente se le denominara "procedimiento de declaración de procedencia".

En cuanto al análisis del juicio político, podemos señalar que la materia en que versa se encuentra regulada en los artículos 109 y 110 Constitucionales y el 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Constitución habla de actos y omisiones que redunden en perjuicio de intereses públicos federales y el artículo 7 regula el perjuicio de intereses públicos federales, señalando las violaciones a la Constitución y a las leyes federales enumerándolos de manera muy genérica.

Los funcionarios públicos que deben responder por sus actos u omisiones y, que por lo mismo se les imputa responsabilidad política son:

1. Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
2. Secretarios de Despacho.

.....

3. Jefes de Departamentos Administrativos.
4. Jefe del Departamento del Distrito Federal.
5. Procurador General de la República.
6. Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
7. Diputados de las Legislaturas Locales.
8. Funcionarios del Poder Judicial y del Distrito Federal.
9. Altos funcionarios del Poder Judicial Estatal.
10. Gobernadores de los Estados.
11. Altos Jefes de la Administración Pública Descentralizada, de acuerdo con lo que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Hay que hacer notar que no se incluye entre los sujetos del juicio político al Presidente de la República.

Deben distinguirse distintos casos que se dan cuando hay

juicio político, según sean:

1. Servidores públicos federales.

2. Servidores públicos locales.

Si los actos u omisiones que se cometan están además tipificados por la ley penal o solamente son sujetos a responsabilidad política.

En el caso de servidores públicos federales, si el acto u omisión que se le imputa está tipificado en la ley penal se hace la acusación por la Cámara de Diputados remitiéndola a la de Senadores la cual resolverá lo conducente debiendo enviar el asunto al juzgado que corresponda.

Si la conducta no está tipificada por la ley penal, solamente de la Cámara de Diputados pasa a la de Senadores y ésta resuelve lo procedente, siendo inatacables sus declaraciones y definitivas sus resoluciones.

En el caso de los servidores públicos locales, si la conducta no se tipifica en la ley penal conoce del asunto primero la Cámara de Diputados pasándolo a la Cámara de Diputados remitiendo

.....

el expediente a la legislatura local. Si además está tipificada, también se remite al juzgado penal que corresponda.

Los efectos que produce el juicio político son de dos clases:

a) Absolutorios, cuando se demuestra que el servidor público no incurrió en responsabilidad política.

b) Condenatorios, cuando el servidor público sí incurrió en este tipo de responsabilidad.

Los efectos condenatorios pueden ser de naturaleza política, aplicándose entonces la sanción que corresponda al servidor público responsable; o puede ser de naturaleza penal, ésto cuando se demuestra que el servidor público, además de la responsabilidad política, cometió alguno de los delitos tipificados en el Capítulo X del Código Penal.

Las sanciones que pueden ser aplicadas al servidor público por incurrir en responsabilidad política son:

1). Destitución.

.....

2). Inhabilitación.

La segunda consiste en la prohibición para que un servidor público desempeñe algún cargo público por uno o hasta veinte años.

Cualquier persona podrá formular acción contra algún servidor público, bajo su más estricta responsabilidad.

Las sanciones van adecuadas al cargo que los servidores públicos ocupen.

El modo en que los servidores públicos responden a la falta cometida es ante un órgano o instancia concreta, y que puede ser:

- a). Ante el superior.
- b). Ante un órgano especializado.
- c). Ante un juzgado penal, civil o la autoridad administrativa.
- d). Ante el Congreso de la Unión.

.....

Reiteramos nuevamente que el objetivo principal del juicio político es que el servidor público responda a las faltas oficiales en que ha incurrido por no corresponder a la confianza pública que se le depositó.

En este capítulo hemos podido observar que a partir de la Reforma al Título IV Constitucional y a su correspondiente ley reglamentaria, quedaron establecidos plenamente los cuatro tipos de responsabilidades en que puede incurrir todo servidor público, es decir, se determinó el Sistema Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así mismo, vemos que las Contralorías Internas tienen injerencia en el procedimiento, únicamente, cuando existen responsabilidades administrativas.

.....

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

1. El Cihuacoátl, máxima autoridad de la organización fiscal, constituye el primer antecedente prehistórico de control sobre la Hacienda Pública.

2. Desde el tiempo de los aztecas siempre ha sido preocupación evitar la corrupción, por lo que desde entonces se tomaron diversas medidas preventivas, así como la aplicación de medidas represivas por conductas ilícitas de los funcionarios.

3. En la época colonial la Hacienda Indiana constituyó el principal soporte financiero de la Corona Española, por lo que para asegurar su funcionamiento, se creó un gran sistema administrativo de control respecto a la actuación de los funcionarios del fisco y el castigo de las transgresiones que se cometieran.

4. A partir del siglo XVIII surgen las Instrucciones, las Visitas y el Juicio de Residencia de Indias a efecto de establecer medios de control y vigilancia para regular la actuación de los oficiales reales, en quienes descansó toda la organización burocrática de la Hacienda Real.

5. La Constitución de Apatzingán de 1814 es el primer ordenamiento jurídico mediante el cual se consagra la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de residencia como el medio para hacerla efectiva en el México Independiente.

6. En los inicios del México Independiente, el control de la Hacienda Pública giró en torno del Departamento de Cuenta y Razon, de la Tesorería General de la Nación, de la Dirección General de Rentas y de la Contaduría Mayor de Hacienda; dependientes las tres primeras de la Secretaría de Hacienda y la última sujeta a la inspección de la Cámara de Diputados.

7. El Departamento de Contraloría, creado el 25 de diciembre de 1925, es el antecedente inmediato de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el cual durante quince años efectuó el control de las operaciones fiscales.

8. A partir de 1933, y durante cincuenta años, las funciones fiscalizadoras y de control se encontraron disgregadas en diversas dependencias del Ejecutivo Federal, además de que fueron sujetas a diferentes ordenamientos jurídicos a fin de adecuarlos a las necesidades de cada época.

9. El Estado realiza actos encaminados a satisfacer las necesidades colectivas, por lo que se requiere de un control administrativo que garantice la correcta utilización de los recursos federales.

10. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación surge en 1983 como dependencia del Ejecutivo Federal, centralizando el control administrativo que se encontraba encomendado

11. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es el órgano globalizador de control gubernamental establecido como medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la Administración Pública.

12. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, realizan funciones complementarias en cuanto al control de la Hacienda Pública.

13. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es innecesaria dentro de la Administración Pública Federal, no así las Contralorías Internas de cada dependencia. Sus funciones y atribuciones deben encomendarse a una Subsecretaría de Estado dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o bien de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

• 14. Las Contralorías Internas, como órganos de control institucional, son instrumentos de apoyo que dependen directamente del titular de la dependencia, pero que realizan todas sus funciones en base a normas y lineamientos establecidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

15. Los resultados de la función de las Contralorías Internas son la base para que el titular de la dependencia pueda incrementar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus atribuciones de su Ramo.

16. El Sistema Federal de Responsabilidades se constituye por cuatro modalidades: responsabilidad administrativa, responsabilidad penal, responsabilidad civil y responsabilidad política.

17. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el ordenamiento jurídico que regula con mayor exactitud las responsabilidades administrativas y políticas en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

18. Las responsabilidades administrativas fortalecen el servicio público, debido a la imposición de obligaciones que deben cumplir los servidores públicos, así como por la sujeción de las autoridades a normas de competencia.

19. El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades constituye el instrumento administrativo mediante el cual el servidor público responde por el incumplimiento de sus obligaciones.

20. Las funciones complejas y variantes desarrolladas por los servidores públicos superiores pueden ocasionar que incurran en responsabilidad política, dando lugar a que sean sujetos a juicio político, mediante el cual se separan o inhabilitan de sus cargos o empleos.

21. El "Impeachment" inglés y el juicio de residencia de

época colonial son los antecedentes del juicio político.

22. La denominación de juicio político no es la adecuada, puesto que está basado en una ley administrativa. Es conveniente referirse a él como "procedimiento de declaración de procedencia".

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

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 6a. ed. actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

Bejarano Sánchez, Manuel, Obligaciones Civiles, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1980.

Campos Hernández, Moisés, La Denominación de la Contaduría Mayor de Hacienda y su Restauración, Escuela Superior de Comercio y Administración I.P.N., México, 1976.

Cárdenas, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, 1a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.

Castellanos, Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal, 15a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.

Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal, 2a. ed. actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 10a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1963.

Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, 5a. ed., Editorial Cajica, S.A., Puebla, Pue., México, 1979.

Lanz Cárdenas, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, 1a. ed., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1987.

Perdomo Moreno, Abraham, Fundamentos de Control Interno, 2a.ed., Editorial ECASA, México, 1986.

Recaséns Siches, Luis, Introducción al Estudio del Derecho, 4a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.

Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valades, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, 1a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.

Ruiz Massieu, José Francisco, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Instituto Nacional de Administración Pública, 1a. ed., México, 1982.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 10a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.

Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, 5a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.

O T R A S O B R A S

Contraloría Interna, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1987.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, T. IV y XXIV, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1967.

Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1986.

Informe al H. Congreso de la Unión presentado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1985.

Marco de Actuación de las Contralorías Internas, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1983.

Programa General de Trabajo, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1985.

Renovación Moral de la Sociedad, Secretaría de Gobernación, México, 1982.

Renovación Moral Ejemplo y Pauta, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1983.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1987.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 1984.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1986.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 1986.

Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la
Federación, 1986.

Código Federal de Procedimientos Civiles, 1987.

Código Fiscal de la Federación, 1987.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común
y para toda la República en Materia de Fuero Federal, 1984.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para
toda la República en Materia Federal, 1987.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
Federal, 1986.

**Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y
Valores de la Federación, 1986.**

**Reglamento Interior 1985 de la Secretaría de la Contraloría Gene-
ral de la Federación, 1985.**