

3019091.

47
ry.



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los Pliegos de Responsabilidades Frente al Derecho Privado

T E S I S

Que para obtener el título de:
Licenciado en Derecho

P R E S E N T A:
VICENTE JAVIER RIVAS JIMENEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL PRESENTE TRABAJO FUE ELABORADO
EN EL SEMINARIO DE TESIS DE DERECHO
ADMINISTRATIVO A CARGO DE LA DIRECTORA
LICENCIADA ALICIA ROJAS RAMOS

"La necesidad de la pena es la que la hace legítima; que padezca unculpable, no es la finalidad de la ley; pero que los criminales sean prevenidos, eso sí que es de suma importancia. La gravedad de los crímenes se mide, pues, no tanto por la perversidad que anuncian como por los peligros que entrañan."

TARGET .

I N D I C E

INTRODUCCION

<u>CAPITULO I</u>		PAGINA
MEDIOS DE REPARACION DE LOS DAÑOS CAUSADOS A LA ADMINISTRACION PUBLICA		
1.1.	Breve Panorama Histórico.....	1
1.2.	Los Pliegos de Reparos.....	6
1.3.	Los Pliegos de Observaciones.....	12
1.4.	Los Pliegos Preventivos de Responsabilidades..	20
1.5.	Los Pliegos Definitivos de Responsabilidades..	43

CAPITULO II

LOS PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS.

2.1.	El Acto Administrativo en general.....	53
2.2.	Elementos: Sujetos, Objeto, Contenido, Finalidad.	55
2.3.	Concepto.....	62
2.4.	Efectos.....	64

CAPITULO III

LOS CONTRATOS DE DERECHO COMUN REALIZADOS POR EMPRESAS ESTATALES DESTINADAS AL MERCADO.

3.1.	Actividad Económica del Estado.....	79
------	-------------------------------------	----

3.1.1	Entidades Paraestatales	
	A) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.....	78
	B) Empresas de Participación Estatal Minoritaria.....	80
	C) Fideicomisos Públicos	80
	D) Empresas de Estado.....	83
3.2.	Diferencias con los Organismos de Servicio Público	83
3.3.	Diferencias de los Contratos de Derecho Común con los Contratos Administrativos	86
3.4.	Comentarios	88

CAPITULO IV

LA REVISION DE LA CUENTA PUBLICA ANUAL

4.1.	Revisión de la Cuenta Pública Anual	101
4.2.	La Formulación del Pliego de Observaciones.....	105
4.3.	El Fincamiento del Pliego Preventivo de Responsabilidades	107
4.4.	El Fincamiento del Pliego Definitivo de Responsabilidades.....	111
4.5.	Consecuencias del Pliego Definitivo de Respon- sabilidades frente al Derecho Común Contractual.	113
	CONCLUSIONES	119
	BIBLIOGRAFIA	128

INTRODUCCION.

En México como en otros países del mundo, ha existido la honda preocupación de sus gobernantes de realizar el control de los haberes del Estado.

En nuestro país, que cuenta con una riqueza histórica amplísima, se ha observado desde las costumbres indígenas hasta nuestros días el control de los Bienes del Estado, por lo que en el presente trabajo se hace una semblanza de lo que constituye el sistema nacional de control, encabezado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la concretización de estas actividades vertidas en los Pliegos de Responsabilidades.

Así pues, al analizar en términos generales el panorama de un sistema que adolece de fallas, se hacen algunas observaciones que si se llevan a cabo en la vida práctica podrían agilizarse y hacer más viable la actitud del Estado de vigilar los bienes pertenecientes a la Federación.

No obstante que la preocupación del Estado por prevenir distracciones o desviaciones de los presupuestos estatales en beneficio de algunos malos ciudadanos y servidores públicos que tienen a su cargo el distribuirlos y aplicarlos correctamente, le ha llevado a emitir legislación en el sentido de ejecutar sobre los responsables acciones tendientes a prevenir ese tipo de actividades. Los Pliegos de Responsabilidades en el ámbito del derecho administrativo han encontrado problemas concretos, como el de causar efectos sobre --

contratos civiles, causando con ello un conflicto de competencias y de una probable ventaja del Estado sobre actos -- realizados conforme a derecho.

Es por ello que con el presente trabajo que fija su atención en el punto señalado anteriormente, se pretende - delimitar y explicar cuál es el ámbito de competencia del órgano globalizador de control en nuestro país, así como el de definir cuáles son las consecuencias de un Pliego de Responsabilidades frente al derecho privado.

**CAPITULO 1.- MEDIOS DE REPARACION DE LOS DAÑOS CAUSADOS
A LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

1.1. Breve Panorama Histórico.

1.2. Los Pliegos de Reparos.

1.3. Los Pliegos de Observaciones.

1.4. Los Pliegos Preventivos de Responsabilidades.

1.5. Los Pliegos Definitivos de Responsabilidades.

CAPITULO I.

MEDIOS DE REPARACION DE LOS DAÑOS CAUSADOS A LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1.1. BREVE PANORAMA HISTORICO.

Para efectuar el análisis del problema de que trata el presente trabajo, encontramos necesario efectuar una breve y concisa relación de los medios de reparación de los daños causados a la Administración Pública a través de la evolución histórica de México, por lo que nos referiremos en primer término a lo que era usual en el Derecho Azteca o Mexica.

En el Imperio Azteca, cuyo titular era el Tlatoani o Emperador, se encuentra una organización perfectamente delimitada, donde encontramos figuras como es el Cihuacóatl, que tenfa a su cargo la distribución de los recursos de lo que llamaremos Hacienda Pública, así como la figura del Calpixqui cuya misión era la de ministrar los bienes que conformaban la mencionada Hacienda.

Los Calpixquis, que según Alfredo Chavero eran los mayordomos o cobradores del Imperio, tenían a su cargo la recaudación del tributo proveniente de los pueblos que eran conquistados y que conservaban una completa independencia en cuanto a su régimen propio. Estos mayordomos tenían la obligación de recoger los tributos cada ochenta días con el objeto de remitirlos a México, los que constituían la Hacienda Pública.

Cuando existían guerras (que eran comunes entre los

Aztecas y pueblos aledaños) la misión que se les encomendaba era la de llevar la administración guerrera de los mexicas, en cuanto a sus bastimentos y provisiones de armas, debiendo preparar en los pueblos en que estaban establecidos las provisiones necesarias para los fines de guerra, así como el llevar una minuciosa cuenta de lo gastado durante las campañas. (1)

Por otro lado, Fray Bernardino de Sahagún, en su obra "Historia General de la Nueva España", nos relata respecto de los Calpixquis que si el señor sabía que alguno de los mayordomos habían tomado para sí alguno de los tributos que tenían a su cargo, les mandaban prender y echarle en una jaula; y mandaba que todas sus mujeres e hijos fueran echados de su casa, desposeyéndoles de casa y hacienda-aplicándose estos al señor, y luego la mandaban cerrar, condenando a muerte al culpable. (2)

De lo anterior se desprende una organización Hacendaria, con un titular que administraba todos los bienes de la Hacienda Pública, de un funcionario que tenía a su cargo la recaudación, administración y cuidado de los bienes que conformaban el patrimonio del Imperio; y de un sistema de imposición de sanciones a quien resultare culpable de --

(1) Chavero Alfredo, México a Través de los Siglos, Tomo I, Publicaciones Herterías, págs. 487, 518, 537, 552 y 556.

(2) Ob. cit. por Armenta Calderón Gonzalo, "Evolución de la Ley de Responsabilidades", en "Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades", Revista Inap, Praxis No.60, pág. 18.

haber desviado bienes del Imperio en su beneficio propio, que en el caso recibía una pena corporal que era la muerte, y otra pena de carácter resarcitorio al quitársele -- los bienes de su propiedad.

Es lógico que se tomaran este tipo de medidas, ya que por la propia naturaleza del pueblo mexicana debía -- guardarse un orden, y hacerse responsable de los bienes -- que estaban a su cargo, ya que al no hacerlo atentaban con -- tra el Imperio mismo.

En la época de la Conquista, los Reyes de España -- tienen la necesidad de establecer un órgano de control de los gastos del Conquistador Hernán Cortés, pero principal -- mente de los ingresos que iba obteniendo, por lo que en -- el año de 1524 decidieron crear un Tribunal Mayor de Cuen -- tas para efectuar la vigilancia del Conquistador en los -- puntos anteriormente señalados.

Este Tribunal de Revisión había sido creado en -- España en el año de 1453, con funciones de inspección -- de las cuentas, sufriendo reformas en el año de 1470, -- ampliándose las facultades de fiscalización de la Hacienda Pública Española.

No obstante su desarrollo, en el año de 1510 la Ad -- ministración Real suprimió a este órgano, asignando sus -- funciones al Consejo de Hacienda y asumiendo la fiscaliza -- ción de las cuentas Hacendarias Españolas.

Después de que el Tribunal Mayor de Cuentas fué establecido en la Nueva España, por los Reyes Españoles, -- fué restablecido en el año de 1726 el mismo Tribunal en la Península Ibérica, dándole sus antiguas funciones verificadoras de la Hacienda Pública de la Monarquía.

En nuestro país durante la época de la guerra de -- Independencia, rigió en varias ocasiones la Constitución expedida en la Ciudad de Cádiz en 1812, debido a los múltiples levantamientos que se habían ocasionado con ese -- motivo. (3)

Esta Constitución, contemplaba un control de la Hacienda Pública por parte del Poder Legislativo, ya que -- en la Cláusula Décima Sexta del artículo 131 de dicha -- Constitución, disponía la facultad de las Cortes de -- "Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los -- caudales públicos". (4)

Con la expedición de la Constitución Federal de -- los Estados Unidos Mexicanos el 4 de octubre de 1824, se estableció el sistema Federal en nuestro país, observando en su artículo 50 las facultades que tenía el Congreso, entre las que encontramos en su fracción VII, las -- de fijar los gastos generales, así como el tomar cuentas -- anualmente al gobierno de las inversiones que se hubie -- ren realizado. (5)

(3) Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, Octava Edición, Editorial Porrúa México, 1978, pág. 59

(4) Idem, pág. 76

(5) Idem, pág. 174 y 175.

Lo anterior dió origen a la expedición de un Decreto por el Soberano Congreso General Constituyente el 16 de noviembre del mismo año, denominado "Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública", el que en su artículo 1 suprimió al Tribunal de Cuentas; y que creó el órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, cuya función era la de realizar el examen y glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el Secretario del Despacho de Hacienda - - (arts. 42 y 43 del propio ordenamiento). (6)

En el mismo Decreto se creaba un departamento de - - cuenta y razón, dependiente del Ministerio de Hacienda, - el que debía realizar la contabilidad general, así como - la formación de los presupuestos y de la cuenta anual que debía presentarse al Congreso. (7)

A partir de este momento histórico jurídico empieza el estudio enfocado a los medios de reparación de los daños causados a la Administración Pública, y su vínculo con el derecho privado.

(6) Dublán y Lozano, José María, "Legislación Mexicana - o Colección completa de las Disposiciones Legisla-- tivas expedidas desde la Independencia de la Repú-- blica", edición oficial, Imprenta del Comercio, a -- cargo de Dublán y Lozano, hijos, México, 1876, To -- mo I págs. 740-743.

(7) Idem, arts. 10 y 13.

1.2. LOS PLIEGOS DE REPAROS.

Como se ha visto en el punto anterior el desarrollo de la Contaduría Mayor de Hacienda empieza a partir de su establecimiento, mediante el Decreto de 16 de noviembre de 1824, denominado "Sobre el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública", que suprime al Tribunal de -- Cuantas y crea el órgano que empezaremos a tratar. (8)

En los artículos 42 y 44 de dicho Decreto se prevenía la revisión de las cuentas que presentara el Secretario del Despacho de Hacienda y de Crédito Público, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de -- una Comisión de la Cámara de Diputados. Esta Contaduría -- estaba dividida en dos secciones, la de Hacienda y la de Crédito Público, estando cada sección a cargo de un Contador Mayor (art. 45)

En su artículo 50 prevenía la existencia de una memoria de Hacienda y otra de Crédito Público, comprendiendo la primera de ellas extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, Comisarias y administraciones de rentas; y en la -- segunda de estas se debía comprender con la misma exactitud, claridad y comprobación el estado de la deuda nacio-

nal, las sumas amortizadas, y los intereses satisfechos.

Como es notorio la Contaduría Mayor tenía la función de revisar y glosar estas memorias de Hacienda y de Crédito Público, de donde se derivó una estructura legal que regulaba dicha situación, siendo en estos cuerpos legales donde se previene la existencia de los Pliegos de Reparos.

Tenemos conocimiento por primera ocasión de este medio de resarcimiento de la Hacienda Pública a través de la Ley expedida por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos el 8 de mayo de 1826, denominada -- "sobre la memoria del Ministro de Hacienda", en la que se señalaba que el Ministro de Hacienda debía presentar una exposición al Congreso del Presupuesto General de Gastos y la Cuenta del año anterior; recibiendo esta exposición el nombre de MEMORIA. (Art. 1). (9)

En el artículo 10 de este Decreto encontramos las funciones de la Contaduría Mayor respecto de esa MEMORIA, las cuentas que fueren analizadas por este Organismo eran glosadas, siendo el Gobierno quien se entendería con los responsables inmediatos sobre los "REPAROS" y resultados que se dieran, hasta ponerlos en estado de darle cuenta a la Cámara de Diputados para que recayera sobre ellos la correspondiente resolución del Congreso.

(9) Dublón y Lozano, ob. cit. Págs. 778-779.

sin que por ello obstara la calificación que se hiciera previamente a la resolución del Ministro, con las Observaciones que realizara acerca de ellas la Contaduría; la que podía pedir directamente las noticias que juzgare oportunas. (10)

El 10 de mayo del mismo año fué expedido el Reglamento para la Sección de Hacienda de la Contaduría Mayor (11), en donde se contenían las disposiciones relativas al funcionamiento de esta sección, entre las que encontramos la obligación del Contador Mayor para realizar personalmente el examen de los Presupuestos Generales de Gastos, así como las cuentas del Secretario del Despacho de Hacienda, debiendo exponer a la comisión inspectora las observaciones que se dieran respecto de unos y otros. (12).

El mismo Contador debía pasar los Pliegos de Reparos que produjeran estas cuentas al Secretario de Hacienda, y éste último estaba obligado a hacer del conocimiento del Contador las respuestas de los responsables, comunicándole a su vez los resultados de los juicios que se promovieren al respecto, para que se hiciera reintegrar al erario los alcances o diferencias que se hubieren detectado. (art. 4).

Los Pliegos de Reparos eran formulados por los Contadores Subalternos al efectuar la glosa de las cuentas que el Contador Mayor les hubiere señalado, exponiendo su

(10) Ob. cit. pág. 778.

(11) Idem. Págs. 779-780

(12) Idem. Art. 2.

opinión por escrito al mismo Contador sobre las respuestas de los responsables, teniendo la facultad de extender los llamados Juicios de Cuentas, así como la de expedir los finiquitos correspondientes a aquellos Reparos solventados. (art.9).

El 13 del mismo mes y año fué expedido el Reglamento para la Sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor, en el que se contenían disposiciones en el mismo sentido que las anteriores, enfocadas al ramo del Crédito Público, con la única diferencia de que el Contador Mayor pasaría a la sección de cuentas del Crédito Público los Pliegos de Reparos que produjeran el examen de las cuentas, y recibiría por conducto de la misma oficina las respuestas de los responsables, comunicando los resultados de los juicios a fin de que el Gobierno hiciera reintegrar al erario las cantidades correspondientes. (13)

Del análisis de lo anterior vemos que estos Pliegos de Reparos eran consecuencia de los faltantes detectados durante el examen y glosa de la Memoria del Ministro de Hacienda, así como del examen de la Cuenta Pública anual; y que se turnaban para su cobro al Ministro del Despacho de Hacienda quien estaba obligado a responder de dichos Reparos.

Deducimos del estudio realizado a la Legislación an-

teriormente señalada que los Pliegos de Reparos recibieron esta denominación precisamente del objeto de los mismos, que era la de realizar la reparación del daño causado.

Con los elementos que se desprenden del análisis - que se ha hecho de la legislación consultada podemos definir a dichos Pliegos como: los documentos que contienen - actos esencialmente administrativos y formalmente legislativos, emanados de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano del Poder Legislativo, facultado expresamente para emitirlos; con la finalidad de exigir la reparación del déficit económico o alcance causado por los funcionarios o por los particulares, con manejo de fondos, detectados durante la revisión de la Cuenta Pública Federal y de la Memoria del Ministro de Hacienda; y que eran requeridos por un órgano del Poder Ejecutivo para obtener la solventación de los mismos.

Cabe señalar que durante el período comprendido entre 1838 y 1857 estos Pliegos de Reparos fueron llamados - PLIEGOS DE REVISION, ya que así los denominaba la ley que establecía un Tribunal de Revisión de cuentas en su artículo 6, la cual fué publicada el 14 de marzo de 1838. (14)

Dichos pliegos eran formulados por el personal del Tribunal al realizar una visita de inspección a los manejadores de fondos durante la revisión de la Cuenta Pública, y

(14) Dublán y Lozano, ob. cit. Tomo III, Págs. 465-466.

tenían por objeto el requerir a los manejadores del presupuesto la presentación de los documentos justificatorios del déficit detectado.

Asimismo, el Reglamento de dicho Tribunal publicado el 12 de marzo de 1840, contemplaba en su artículo 31, que transcurrido el plazo para la solventación de los mismos se procedería a realizar su cobro mediante la vía ejecutiva. (15)

Por otro lado, el artículo 67 del propio reglamento prevenía la existencia de otro tipo de Pliegos: los de Sumario y los de Vencimiento, avocándose los primeros a hacer efectiva la exigencia de la reparación de los daños económicos causados, y los segundos para expedir el correspondiente finiquito a las Cuentas en las que se hubiera presentado la documentación comprobatoria o se hubiere liquidado el adeudo. (16)

Cabe aclarar que este Tribunal tenía como parte integrante su Contaduría Mayor, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, por medio de la Comisión Inspectora de la misma. La ley anteriormente citada, prevenía la desaparición de la antigua Contaduría Mayor de Hacienda al integrar en una de sus tres Salas a los dos Contadores Mayores que eran el de Hacienda y el de Crédito Público.

(15) Dublán y Lozano, ob. cit. Tomo III, Págs. 696-706

(16) Idem.

1.3. LOS PLIEGOS DE OBSERVACIONES.

Ahora bien, en el año de 1853 se confirma el establecimiento del Tribunal de Cuentas mediante la expedición de un decreto de 26 de noviembre; el cual en su artículo 10. prevenía que la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público tendría en lo sucesivo el carácter de Tribunal de Cuentas, y en artículos subsecuentes se regulaba la existencia de los Pliegos de Reparos u Observaciones, que tenían la finalidad de resarcir el déficit detectado, según se desprende de la lectura del ordenamiento en cita. (17)

Es este año en el que se empieza a hacer mención de los Pliegos de Reparos como tales, ya que como se verá en párrafos subsecuentes existían también los de Observaciones.

Este decreto tuvo una efímera vigencia, ya que el 10 de octubre de 1855 fué derogado el decreto de noviembre de 1853, que había erigido en Tribunal de Cuentas a la Contaduría Mayor de Hacienda, mediante la expedición de un nuevo decreto que dejó como sus funciones las que tenía antes de 1853. (art. 2o.)

No es sino hasta el año de 1857, que se restablece la Contaduría Mayor de Hacienda, con las funciones que ha

(17) Publicado en Diario Oficial el 26 de noviembre de 1853.

bía desempeñado anteriormente y desaparece durante la guerra civil cuyo período fué de 1858 a 1867, año en que se volvió a establecer por medio del decreto de 20 de agosto de 1867.

(18)

En el año de 1881 el 29 de junio, se publicó el Reglamento para la Tesorería General, que señalaba en su artículo 9o. que la Tesorería tenía facultades para verificar la recaudación y distribución de todos los fondos federales, vigilando que las oficinas y agentes con manejo de fondos federales dejaren satisfechas las observaciones que la Tesorería hiciera a sus cuentas, al glosarlas preventivamente dentro del plazo que se les hubiera señalado (Fracc.V, del citado artículo).

El artículo 9o. hacía responsable a la Tesorería ante la Contaduría Mayor de Hacienda, no solo por operaciones propias sino por todas aquellas que comprendía su cuenta. (19)

En el mismo año, mediante un Decreto de fecha 30 de mayo, denominado "Sobre la presentación de los proyectos de Presupuesto", se regulan tanto las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda como de la Tesorería General, previendo en su artículo 18 que correspondía a la Contaduría Mayor la glosa de la cuenta de la Tesorería, y dentro de ella la de todas las oficinas, empleados o agentes con manejo de caudales federales. (20).

(18) Camargo Pedro Pablo. El Control Fiscal en los Estados Americanos y México. Instituto de Investigación Jurídicas, UNAM. México 1969, Pág. 65.

(19) Dublán y Lozano, Ob. cit. TOMO XIV, Págs. 921-923.

(20) Idem, Págs. 781 y sigs.

Esta situación prevaleció hasta el año de 1896, en - que se reglamenta en específico a la Contaduría Mayor de - Hacienda por medio de un decreto publicado en el Diario Oficial de 29 de mayo.

En el artículo 3o. fracción II, del Decreto que se -- comenta, se prevenía que eran atribuciones de la Contaduría Mayor el formular las Observaciones y Reparos que resultaren de la glosa practicada, y en la fracción V, la facultad de consignar al Juez competente a los empleados que aparecieran con responsabilidad criminal o pecuniaria, previo acuerdo de la comisión inspectora, así como el poner en conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión las responsabilidades que resultaren en contra de funcionarios que disfrutaban de fuero constitucional.

Asimismo, se facultaba a la Contaduría Mayor a expedir el finiquito de la cuenta de la Tesorería, así como las observaciones y reparos que resultaren de la glosa de cuentas. (Fraccs. VI y VII del artículo en comento).

En el año de 1904, se expide un decreto que determina y reglamenta las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual en su artículo 1o. disponía que éste órgano tenía a su cargo la revisión y la glosa de cuentas anuales del Erario Federal, con la finalidad de verificar si los cobros y gastos habían sido realizados con la autorización necesaria, si unos y otros se hallaban debidamente comprobados y por último, si había exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad. (21)

(21) Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 1904.

El artículo 8o. del propio Decreto en cita, obligaba al Poder Ejecutivo y a todos los manejadores de fondos públicos a proporcionar a la Contaduría Mayor los documentos, datos y explicaciones conducentes a la comprobación del movimiento de cada cuenta, esclarecer los puntos dudosos y fundar o, en su caso, retirar observaciones que hubieran sido formuladas.

En el artículo 11 se mencionaba que las diferencias que no excedieran de \$5.00 no serían materia de observaciones, y el artículo 19 facultaba a la Contaduría a expedir el finiquito de la cuenta presentada a la Tesorería, aclarando en los que hubiere observaciones, sin que el finiquito abarcara estas últimas.

El artículo 21 que regulaba los efectos de los finiquitos expedidos, observaba en su fracción II, que estos finiquitos tenían efectos de extinción de responsabilidades civiles de los empleados para con el Fisco, cuando pudieran conocerse y determinarse esas responsabilidades al examinar la cuenta a que los finiquitos se refirieran.

De lo anteriormente mencionado, podemos afirmar que se formulaban observaciones a los manejadores de fondos por montos de cantidad superior a una cierta y determinada, y que al expedirse algún finiquito que abarcara esa observación se liberaba al empleado o manejador de fondos de la responsabilidad civil, o de la obligación de reparar un daño causado al Erario Federal.

Como hemos visto, los Pliegos de Reparos tenían como

objeto el que se resarciera un daño detectado a la Hacienda Pública mediante la revisión de las cuentas presentadas por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, y eran denominados de Observaciones, en virtud de aquellas que pudieran hacer los empleados que revisaban la Cuenta Pública para conformar el Pliego de Reparos, lo cual trajo como consecuencia que el uso y el transcurso del tiempo hicieran que se tomara la denominación final de Pliegos de Observaciones.

El 29 de abril de 1906, fué expedido el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual disponía en su artículo 36 que el empleado que tuviera bajo su dirección la Glosa de una cuenta abría un Pliego de Observaciones, en el cual iba anotando sucesivamente cada una de las que a su juicio debieran ser formuladas, las que debían dividirse en tres clases: de omisión, error y orden.

Los artículos 37 y 38 disponían normas complementarias relativas a observaciones. (22)

No es sino hasta el año de 1937, en que es publicada en el Diario Oficial una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la que prevenía en su artículo 30. - que las oficinas debían enviar la cuenta anual, a la cual debían acompañar un inventario por duplicado de los comprobantes y libros que se remitieran, para que les fuera devuelto el duplicado con el sello de la Contaduría Mayor, o-

(22) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1906.

en caso contrario se hicieran las observaciones procedentes.
(23).

De lo anterior, se desprende la facultad de formular los Pliegos de Observaciones con la finalidad de resarcir - el daño causado a la Hacienda Pública Federal.

El 29 de diciembre de 1978, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que es la vigente, y la cual en su artículo 3o. le faculta para revisar la Cuenta Pública del Gobierno - Federal y la del Departamento del Distrito Federal, rindiendo posteriormente un informe a la Cámara de Diputados de dicha revisión, en el cual se deben señalar las irregularidades que se hubieran encontrado, así como las órdenes de visita, inspecciones, prácticas de auditoría, solicitud de informes, revisión de libros, documentos, inspección de obras y en general, la realización de investigaciones necesarias - para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

En la fracción IX del mismo artículo, se establece la facultad de promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

Dentro de las atribuciones del Contador Mayor de Hacienda, que funge hasta la fecha como titular de la Contaduría Mayor, el artículo 7o., fracción VII le otorga la fa-

(23) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1937.

cultad de formular los Pliegos de Observaciones procedentes; y en la fracción X, se le faculta para promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

El artículo 17 segundo párrafo, establece que la Contaduría Mayor de Hacienda debe conservar los Pliegos de Observaciones que formule, y las responsabilidades que llegase a fincar.

El artículo 32, señala que el facultado para realizar lo relativo a la formulación de los Pliegos de Observaciones es el Contador Mayor de Hacienda, en base a la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, así como los relacionados con las empresas privadas o con los particulares que hayan coparticipado en el ingreso o en el gasto público, - informando a la Secretaría de Programación y Presupuesto de estos hechos para que ésta sea quien tome las medidas conducentes.

Asimismo, el artículo 33 contempla que a las entidades a las cuales les fuera comunicada la existencia de un Pliego de Observaciones, tienen un plazo improrrogable de 45 días - para informar a la Contaduría Mayor y a la Secretaría de Programación sobre su trámite y medidas dictadas para hacer efectivo el cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal, señalando que de no hacerlo así los empleados y funcionarios --

que tienen a su cargo esa obligación serán sancionados.

Respecto a la regulación que se ha mencionado, debemos aclarar que los Pliegos de Observaciones son producto de la revisión de la Cuenta Pública Anual y que se habla de formulación y no de fincamiento de los mismos por el Contador Mayor, y que deben ser turnados tanto a las entidades sujetas a revisión de cuentas como a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la finalidad de que esta última finque las responsabilidades a que hubiera lugar, contando los empleados de las entidades con un término de 45 días para informar de su gestión so pena de incurrir en responsabilidad administrativa.

Asimismo, en lo relativo a la prescripción se menciona que las responsabilidades de carácter civil o administrativo concluirán después de transcurridos los 5 años posteriores a aquél en que se haya originado la responsabilidad, de donde se desprende que el término para prescripción de los Pliegos de Observaciones es el señalado anteriormente, por revestir el carácter de responsabilidad civil. (24)

En el año de 1980, se publica el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor relativo a la vigente Ley Orgánica de 1978, en el cual se determina en forma específica cuales son las atribuciones y procedimientos a los cuales se debe ape-

(24) Art. 37 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

gar el funcionamiento de la Contaduría Mayor, y en lo relativo a los Pliegos de Observaciones formulados por este órgano de la Cámara de Diputados, apuntaremos lo que se vierte en párrafos subsecuentes.

El artículo 50. fracción VII, señala que es atribución del Contador Mayor la formulación de los Pliegos de Observaciones procedentes, y corresponde a la Dirección General de Auditoría, según el artículo 80., fracción IV, la elaboración de los Pliegos de Observaciones derivados de la revisión documental justificativa y comprobatoria de las operaciones que afectan el Ingreso y Gasto Público. (25)

Los Pliegos de Observaciones pueden ser definidos como: Actos esencialmente administrativos y formalmente legislativos, que son emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda, con la finalidad de exigir por medio del Poder Ejecutivo la reparación del daño causado a la Hacienda Pública Federal por los servidores públicos o particulares que hayan participado en la distracción de los presupuestos o bienes del Estado.

1.4. LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES.

Los orígenes de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades, se remontan a los fijados por el Departam--

(25) Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de marzo de 1980.

mento de Contraloría que existió entre los años de 1917 y - -
 1932, con funciones de fiscalización que provenían de la - -
 Secretaría de Hacienda y que a la desaparición de este De - -
 partamento retornaron a la mencionada Secretaría en el --- -
 año de 1932.

Durante la existencia del Departamento de Contraloría, -
 se siguió vigilando los presupuestos y los fondos y valores -
 propiedad de la Federación, de los malos manejos que de ellos
 pudieran hacer los funcionarios y empleados de la misma, y de
 los particulares como responsables solidarios, denominados -
 por la Legislación como responsabilidades, según se despren-
 de del artículo 42 de la Ley Orgánica del Departamento de --
 Contraloría. (26)

En el año de 1926 el Departamento de Contraloría sufre
 modificaciones al ser expedida una nueva ley Orgánica del --
 mismo, y contemplando en su respectivo reglamento cuáles - -
 eran los efectos que traían los defectos o errores encontra-
 dos al verificar la glosa de las cuentas, y que en princi- -
 pio eran las observaciones de orden, que eran aquellas que -
 se fundaban en las deficiencias y errores técnicos en que --
 incurrieran los cuentabientes, y en segundo término las respon-
 sabilidades divididas en tres tipos distintos, responsabili-
 dades: por falta de comprobación, por falta de justificación
 y de efectivo.

(26) Publicada en Diario Oficial de la Federación el 25 de
 enero de 1918.

Las primeras, denominadas responsabilidades por falta de comprobación, tenían como origen el que no hubiera sido contestada en tiempo la observación formulada por no haberse presentado documentos que acreditaran los pagos que aparecían en las cuentas, las responsabilidades por falta de justificación tenían como causa la realización de erogaciones no comprendidas en las partidas del Presupuesto de Egresos, el sobrepasar las asignaciones de las partidas o la falta de las órdenes de pago y finalmente, las responsabilidades de efectivo tenían como origen las observaciones de efectivo derivadas de los errores u omisiones que se tradujeran en pérdida de numerario, valores o derechos de la Hacienda Pública.

La cancelación de responsabilidades por falta de comprobación procedía al enviarse los documentos faltantes o con los reintegros faltantes, los de falta de justificación al ser presentada la documentación faltante y finalmente las de efectivo eran canceladas por el reintegro que hicieran los cuentadantes o en su caso los demás responsables subsidiarios, o los deudores principales, o bien por dispensa del Contralor cuando las diferencias no excedieran de \$100.00, cien pesos, por muerte del deudor en estado de insolvencia, por prescripción, por sentencia ejecutoria, por condonación de responsabilidad civil subsidiaria, o cuando se tratara de adeudos menores de \$10.00 -

diez pesos y fueran incobrables.

Asimismo, era facultad de Contraloría constituir las responsabilidades administrativas, civiles y penales, debiendo informar a la dependencia respectiva, y proponer el procedimiento que debía seguirse contra el responsable que hubiera incurrido en responsabilidad administrativa - relacionada con la Ley Orgánica del Departamento o su --- reglamento, y en caso de que se debieran efectuar reintegros o enterarse multas, era obligación de hacerlos del - conocimiento de la Tesorería de la Federación para que los hiciera efectivos.

Respecto a la exigencia de las responsabilidades - civiles el procedimiento era el de exigir la caución que - se hubiere otorgado, y la aplicación de la facultad eco- - nómico-coactiva sobre sus bienes, por conducto de la Teso- - rería, si la caución no alcanzara para cubrir el importe - de la responsabilidad.

Finalmente, respecto de la responsabilidad penal el Departamento procedía levantando un acta circunstanciada, - una vez descubierto el delito, la práctica de las averigua- - ciones más urgentes encaminadas a fijar los elementos del - delito y a señalar al presunto responsable y la consigna- - ción del hecho al Agente del Ministerio Público. (27)

(27) LANZ CARDENAS, JOSE TRINIDAD., La Contraloría y el Control Interno en México, Fondo de Cultura Económica, México 1987, Págs. 263, 264, 268 y 269.

En el período posterior a 1932, las funciones de Contabilidad General de la Nación estuvieron a cargo de la Tesorería General de la Federación (antigua Tesorería General del Ejército y la Hacienda Pública) y a partir de 1935- estuvieron a cargo de la Contaduría de la Federación.

A la Tesorería correspondió en el período posterior a 1932 el registrar y hacer efectivas las responsabilidades - fincadas, hasta que en el año de 1935 fué expedida la Ley -- Orgánica de la Contaduría de la Federación (28), órgano de - la Secretaría de Hacienda encargado de la glosa de cuentas, - contabilidad de la Federación, formación de la cuenta públi- ca anual, conducción de las relaciones entre la Secretaría - de Hacienda y la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados- y la de la constitución de las responsabilidades.

Estas responsabilidades se configuraban por cual- - quier daño o perjuicio estimable en dinero, que sufriera el Fisco por actos u omisiones que fueran imputables a un fun-- cionario, empleado o agente de la Federación y entrañaran do lo, culpa o negligencia de su parte, o bien el solo incumpl~~i~~ miento de alguna de las obligaciones relacionadas con su ac- tuación.

También correspondía a la Contaduría el notificar y exigir las responsabilidades a los responsables, dar aviso a las

(28) Expedida y publicada en el Diario Oficial de la Federa- ción de lo. de enero de 1935.

oficinas que debieran conocerlas y, en su caso, remitirlas a la Tesorería de la Federación para que se hicieran efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución - (29).

Por otro lado, existió también un órgano denominado Oficina Central de Inspección Fiscal cuyas funciones estaban reguladas por una ley específica, así pues comentaremos lo previsto por la Ley del Servicio de Inspección Fiscal, expedida el 17 de marzo de 1936. (30)

En dicha Ley se prevenía en el artículo 4o., fracción VIII, como facultades del Servicio de Inspección Fiscal la de investigar y comprobar administrativamente las irregularidades en que incurrieran los agentes de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes, los funcionarios o empleados de la misma y los particulares; por actos que les fueran imputables y estuvieran relacionados con materias sometidas al cuidado de la inspección fiscal, así como promover la constitución de responsabilidades y la aplicación de las sanciones correspondientes.

Así la Secretaría de Hacienda, por medio de la Oficina Central de Inspección Fiscal, la que tenía a su cargo el ejercicio directo de estas funciones, tenía también facultades de fincar responsabilidades a cargo de funcionarios y empleados con motivo del desvío de los Fondos y Valores de la Federa

(29) LANZ CARDENAS JOSE TRINIDAD, La Contraloría y el Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica, México 1987 PÁGS. 308, 317, 329, 330 y 331.

(30) Publicada en Diario Oficial de 13 de abril de 1936.

ción, lo anterior al detectarse alguna irregularidad mediante algún acto de vigilancia.

Esta Ley prevenía únicamente en su artículo 18, la existencia de Pliegos de Observaciones fincados con la finalidad de que cesarán los defectos encontrados en una visita ordinaria, lo anterior con carácter preventivo, ya que esos defectos encontrados podrían causar algún perjuicio a los intereses fiscales de la Federación a juicio del personal de Inspección.

El artículo 66 de la Ley Sobre el Servicio de Inspección Fiscal, señalaba en su fracción I, que una vez instruido el expediente que originara la averiguación éste debía ser turnado a la Contaduría de la Federación, para que estableciera las responsabilidades existentes; y en caso de que la responsabilidad debiera constituirse por otra autoridad diversa, una vez instruido el expediente necesario, debía turnarse a la dependencia administrativa que debiera conocer del asunto.

Así mismo, el artículo 64 disponía que cuando se presumiera la existencia de alguna responsabilidad se procedería al secuestro de los bienes del responsable en la medida en que fuera necesario para asegurar los intereses del Fisco, sin que el secuestro pudiera prolongarse por más de 30 días sin que se constituyera la responsabilidad por autoridad administrativa, o se hiciera la consignación al Ministerio Público Federal para que éste solicitara a la autoridad judicial el embargo precautorio en los términos del Código -

Federal de Procedimientos Penales.

El artículo 64 fué reformado con la finalidad de precisar el embargo precautorio en los siguientes términos: "Cuando se presuma la existencia de alguna responsabilidad, se procederá al secuestro de los bienes del responsable, - en la medida en que sea necesario para el aseguramiento de los intereses del fisco." (31)

Lo anterior trafa como consecuencia que se aplicara lo previsto por el Reglamento de la Ley en cita (32), el cual observaba en su artículo 31 que en caso de descubrirse algún faltante en el numerario o valores sería requerido al responsable su reintegro, y en caso de que no lo hiciera se constituiría la responsabilidad preventivamente, en auxilio de la autoridad administrativa correspondiente y exigiría el reintegro de la cantidad faltante, ordenando de inmediato el aseguramiento del interés fiscal.

Por otro lado, en lo relativo a los Pliegos de Observaciones el artículo 40 del Reglamento, disponía que si de ellos se desprendiera que se hubieren realizado cobros en cantidad menor a la prevista, o pagos en cantidades mayores de las debidas, en auxilio de la Contaduría de la Federación, el personal de inspección Fiscal constituiría preventivamente las responsabilidades respectivas y exigiría el -

(31) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Marzo de 1936.

(32) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Septiembre de 1936.

inmediato reintegro de los faltantes.

Ahora bien, los actos oficiales que realizara el personal de Inspección Fiscal estaban sujetos a revisión por parte de la Oficina Central de Inspección Fiscal, la que dentro del orden administrativo podía confirmarlos, modificarlos o revocarlos.

Lo anteriormente expuesto, nos da el antecedente de los Pliegos Preventivos fincados con motivo de desvíos de fondos y valores de la Federación, y que son los Pliegos de Observaciones fincados con carácter preventivo en auxilio a la Contaduría de la Federación.

Las funciones encomendadas a la Contaduría de la Federación pasaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto a partir de la expedición y publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (D.O.29-XII-1976).

Encontramos que dentro de la Ley Orgánica en cita -- se contempla en el artículo 32 cuales son las facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y en la fracción X, se le faculta para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades.

En el Reglamento Interior de esta Secretaría de Estado, publicado en el Diario Oficial de 23 de marzo de 1977, se señala en el artículo 29, fracción III, que la Contaduría de la Federación (que pasara a ser parte de la Secreta-

rfa de Programación y Presupuesto mediante la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), estaba facultada para fincar responsabilidades en favor del Erario Federal.

Por otro lado, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (D.O. 23-V-1977), en su artículo 60 señala cuáles eran las facultades de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, y en sus fracciones III y IV, señala que son las de prevenir, investigar y comprobar el manejo de fondos y valores, así como la de proceder a la formulación de Pliegos de Observaciones y de Responsabilidades, por medio de la Dirección de Investigación de Fondos y Valores.

De lo anterior se desprende una nueva división de facultades sobre control, ya que por un lado la Secretaría de Programación y Presupuesto se encargaba de fincar responsabilidades en favor del Erario Federal en materia presupuestaria, y por el otro, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservó la de vigilar el manejo de fondos y valores de la Federación, con autonomía para formular los Pliegos de Observaciones y Responsabilidades respectivos, por medio de la Dirección de Investigación de Fondos y Valores.

El decreto que reformó y adicionó a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicado -

el 30 de diciembre de 1977, en el Diario Oficial de la -
Federación, se le adiciona un capítulo V referente a res-
ponsabilidades, facultando a la Secretaría de Programa--
ción y Presupuesto para dictar medidas administrativas -
sobre responsabilidades, que se originaran del incumplim-
iento de la ley, y los derivados de los pliegos preven-
tivos levantados por las autoridades competentes (art.45).
Asimismo, el artículo Segundo transitorio abrogó a la --
Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación.

En el año de 1978, por medio de un Decreto por el
que se crean unidades administrativas dependientes de la
Secretaría de Programación y Presupuesto publicado el 10
de agosto, se crea la Dirección General de Contabilidad
Gubernamental, facultándosele para fincar responsabili-
des en base a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto
Público Federal.

En el decreto anteriormente señalado también se de-
roga el artículo 29 del Reglamento Interior de la Secreta-
ría de Programación y Presupuesto, que regulaba a la Con-
taduría de la Federación como órgano de la propia Secreta-
ría (artículo segundo transitorio).

En el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de
Hacienda y Crédito Público, publicado el 31 de diciembre
de 1980, se le faculta a la Dirección General de Vigilan-
cia de Fondos y Valores, en el artículo 77, fracción VI,
para formular los Pliegos de Observaciones y de Responsa-

bilidades, y en el artículo 79, fracción III se le faculta en específico a la Dirección de Investigación de Fondos y Valores para realizar esta función.

En el año de 1980, es publicado un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el cual prevenía en su artículo 25, fracción VIII, que era competencia de la Dirección General de Contabilidad -- Gubernamental la de constituir y tramitar las responsabilidades que afecten la Hacienda Pública (D.O. 28-11-1980).

En el mismo año, es adicionada la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, mediante un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, y en el artículo 44 previene el establecimiento de órganos de auditoría Interna, dependientes del titular de cada dependencia, y cuya función es la de cumplir los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En el artículo 45 se confirma la facultad de la Secretaría de Programación de dictar medidas administrativas sobre responsabilidades derivadas del incumplimiento de la Ley conocidas por medio de pliegos preventivos que levanten las entidades, la de las Secretarías y Departamentos en relación con entidades paraestatales de su sector, y de la Secretaría de Hacienda, así como Pliegos de Observaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, quedando a su cargo la calificación definitiva de las responsabilidades fijadas por

los órganos de auditoría interna.

En las reformas y adiciones de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores (D.O. 30-XII-1980), se faculta a la Dirección de Fondos y Valores para formular pliegos de observaciones y preventivos de responsabilidades (art. 39 F. XI) y en el artículo 39, fracción I, se señala que si se trata de responsabilidades derivadas de recaudación, manejo, custodia o administración, una vez formado el expediente, se debía turnar a la Secretaría de Programación para su confirmación.

En las reformas del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda (D.O. 25-III-1981), se reforma el artículo 79, fracción III facultando a la Dirección de Investigación de Fondos y Valores para formular los pliegos preventivos -- de responsabilidades y los de observaciones, competencia del Ejecutivo.

En el reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicado en el Diario Oficial de 18 de diciembre de 1981, se faculta a los coordinadores de sector o a las mismas entidades para fincar pliegos preventivos de responsabilidades, producto de la glosa que ellos -- mismos practicaran, ésto en el artículo 161.

Estos pliegos se regían por lo dispuesto en este reglamento, excluyendo a los que se levantarán en base a la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, y su Reglamento de acuerdo al artículo 164.

Se facultaba además en los artículos 168 y 172, a la Secretaría de Programación para constituir de manera definitiva las responsabilidades que fueren procedentes, así como la calificación de los pliegos preventivos, pudiendo confirmarlos, modificarlos o cancelarlos.

El artículo 176 disponía el fincamiento de pliegos de responsabilidades por la Secretaría de Programación y Presupuesto, sin necesidad de que mediara pliego preventivo.

Asimismo, se prevenía en los artículos 162 y 170 - la formulación de observaciones por la Secretaría de Programación, las cuales debían hacerse solventar por las entidades o coordinadores de sector, y en caso de que no fuera así se elaboraría el pliego preventivo de responsabilidades por la misma entidad.

En reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública (D.O. 4-I-1982), en el artículo 32 fracción XIV, extiende a la Secretaría de Programación y Presupuesto su facultad de dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten el patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

En reforma de la ley Orgánica de la Administración Pública (D.O.29-XII-1982), por el artículo 32 Bis se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, - la cual en sus fracciones III, V, y XVII toma las princi-

pales funciones sobre responsabilidades en manejo de fondos y valores, y de Presupuesto, pasando a hacerse cargo del ejercicio de las facultades previstas a la legislación señalada a lo largo de este punto.

En la actualidad, y en lo relativo a los Pliegos Preventivos es necesario señalar las características y requisitos que deben reunir, lo cual está previsto en el artículo 103 del Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación (33), el cual determina que en dichos Pliegos debe señalarse:

- I.- La Oficina donde se originaron las irregularidades;
- II.- Período en el que se produjeron;
- III.- Nombre y categoría de los responsables.
- IV.- Cuenta que se afecte del catálogo de la Contaduría de la Federación, en su caso;
- V.- Importe de las responsabilidades, y ;
- VI.- La fecha de la constitución de las mismas.

Lo anterior se menciona, como norma general de requisitos, ya que si falta alguno de ellos, faltaría la precisión de ubicación de los sujetos involucrados en las responsabilidades originadas, así como de los faltantes o desvíos de las partidas presupuestales autorizadas para el desempeño de las funciones de los organismos y entidades de la Administración - - Pública Federal.

(33) Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de junio de 1968.

Los mismos requisitos se comprenden para los Pliegos Preventivos fincados conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, con la salvedad de que estos pliegos deben determinar en cantidad líquida la presunta responsabilidad de los servidores públicos y particulares, mismos que deberán contabilizarse de inmediato, elaborándose las pólizas correspondientes.

Lo anterior, tiene su explicación en que aún cuando los Pliegos de Responsabilidades deban reunir los requisitos señalados anteriormente, tienen regulación distinta atendiendo a lo previsto por las leyes conforme a los cuales fueron fincados; ya que la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento están destinados a la comprobación del funcionamiento adecuado de las oficinas - que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, así como - el cumplimiento de las obligaciones que a ese respecto incumben a los funcionarios, empleados y agentes federales (34); y la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (35), tiene por objeto normar y regular el Presupuesto de - Egresos, el Ejercicio del Gasto Público Federal, y la Contabilidad que deben llevar las entidades contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, respecto de los activos, - pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, - asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a -

(34) Art. 1, Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1959.

(35) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976.

los programas y partidas de su propio presupuesto; regulando a su vez las responsabilidades que afectan a la Hacienda - - Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al Patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, y que tienen por objeto indemnizar por los - daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal.

De lo anterior, vemos que los Pliegos Preventivos fin - cados en base a la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de - - Fondos y Valores de la Federación, se harán definitivos en base a lo previsto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y -- Gasto Público Federal en su artículo 45.

Cabe señalar que los Pliegos Preventivos fin - cados con base en la Ley del Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, tienen su origen en los Pliegos de Observaciones por falta de justificación, que son fin - cados cuando se detecte que en las - operaciones que hubieren sido realizadas no existe disposición expresa que establezca el derecho de la Federación para efectuar un cobro o la obligación de hacer un pago; o cuando las - operaciones realizadas no reúnan los requisitos necesarios.(36)

En otros casos, es posible fincar Pliegos Preventivos cuyo origen sean Pliegos de Observaciones por falta de comprobación, al surtirse los supuestos previstos por el artículo -- 100 del Reglamento de la Ley en comento, al no estar amparadas las operaciones realizadas con los documentos que demuestran -

(36) Art. 99 del Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1968.

que el cobro o el pago fueron efectuados, o que dichos documentos no reúnan los requisitos legales necesarios.

Los responsables deben ser notificados de estos Pliegos de Observaciones, y en caso de que hubiese transcurrido - el plazo de 60 días sin haber sido solventados según lo pre- viene el artículo 104 del Reglamento de la Ley adjetiva, se - procederá a fincar los Pliegos Preventivos de Responsabilida- des cuyo objeto será el de exigir y hacer efectiva su solven- tación, en base a lo previsto por el artículo 102 del Regla- mento en comento, ya que existe el documento comprobatorio - del incumplimiento de las obligaciones que imponen las dispo- siciones legales conducentes.

Por otro lado, los Pliegos Preventivos deberán ser no- tificados a los responsables para que en el mismo acto se rein- tregre su importe, con apercibimiento de embargo precautorio -- previsto en el artículo 37 de la Ley, el que se llevará a ca- bo de inmediato, trabándose en cantidad suficiente para garan- tizar los intereses del propio Erario, esto último en caso de que en ese momento pueda precisarse el monto de la responsabi- lidad exigida.

En el caso de que no se conociera el monto de la respon- sabilidad, se procederá al embargo precautorio de todos los - bienes conocidos del responsable, sin perjuicio de que el em- bargo efectuado se amplie o reduzca en la medida que fuere ne- cesaria, una vez que se pudiera determinar en forma definitiva el monto de la responsabilidad.

Una vez efectuado el embargo se procederá a turnar - la documentación correspondiente a la Tesorería de la Federación y a la Dirección General de Fondos y Valores de la Federación, dependiente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para efectos de su calificación correspondiente, así como a poner a disposición de la oficina recaudadora federal más inmediata los bienes embargados.

Las autoridades que pueden fincar los Pliegos Preventivos conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público son las entidades y los coordinadores de sector, o cualquiera otra autoridad competente (artículo 163 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal).

Al fincarse un Pliego Preventivo conforme al Reglamento de la Ley de Presupuesto, éste deberá determinarse en cantidad líquida, y deberá contabilizarse de inmediato, elaborándose las pólizas correspondientes.

Una vez contabilizado este Pliego Preventivo, será -- remitido a la Tesorería de la Federación, con el objeto de que en el acto de notificación se cubra su importe, y de no ser así se embargarán precautoriamente bienes a cada uno de los señalados como responsables. Debiendo informar la Tesorería de la Federación, a la Secretaría de Programación y - Presupuesto de las gestiones realizadas oportunamente para la exigencia del Pliego. (37)

(37) Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Arts. 163-167, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de noviembre de 1981.

Se previene en el artículo 168 que simultáneamente a la remisión del Pliego Preventivo a las Tesorerías respectivas, se enviará a la Secretaría de la Contraloría una copia del mencionado Pliego, acompañando el expediente que -- contenga las actuaciones y documentos que sirvieran de base para su elaboración, de tal manera que la propia Secretaría constituya los Pliegos definitivos de Responsabilidades.

Lo anterior, tiene su fundamento en el artículo 32 Bis fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cabe aclarar, que los Pliegos de Observaciones formulados por la Contaduría Mayor de Hacienda, Órgano dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, y que tiene como función primordial la de revisar la Cuenta -- Pública Anual del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal (33) revisten el carácter de documentos -- en los que se hace constar una irregularidad detectada durante la revisión de la Cuenta Pública Anual, y que tiene un -- plazo de 45 días para que los que hayan resultado como responsables los solventen, o en su caso demuestren que las -- irregularidades manifestadas en dicho pliego no son tales, -- mediante la presentación de la documentación comprobatoria -- correspondiente.

No obstante lo anterior, estos Pliegos están sujetos

(33) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978. Art. 1

a la respectiva calificación que de los mismos haga la Secretaría de la Contraloría, en virtud de ser éste Órgano dependiente del Ejecutivo Federal, a quien corresponde hacer efectivas las responsabilidades fincadas de manera definitiva, dando origen de este modo a los Pliegos Definitivos de Responsabilidades, que serán exigibles a los sujetos responsables - mediante el procedimiento administrativo de ejecución que está a cargo de alguna de las oficinas exactoras autorizadas -- expresamente para ello, como son la Tesorería de la Federación, la Tesorería del Distrito Federal y las Oficinas Federales de Hacienda.

Existe Jurisprudencia relativa a los Pliegos Preventivos de Responsabilidades, en el sentido de que no es posible que sean considerados como créditos fiscales por carecer de - definitividad, por lo que es improcedente realizar alguna -- gestión de cobro en base a una resolución no definitiva.

Dicha Jurisprudencia fué dictada en los siguientes - -- términos:

"CREDITOS FISCALES. COBRO DE LOS, MEDIANTE PLIEGOS PREVENTIVOS QUE AFECTAN INTERESES JURIDICOS. Si en la resolución reclamada se ordena al quejoso que pague un adeudo, apercibido que de no hacerlo se le hará efectivo mediante el procedimiento económico coactivo, y si con ello se pretende el aseguramiento del interés fiscal, y el embargo precautorio, en la vía administrativa, de bienes suficientes para garantizar el importe de los pliegos preventivos y accesorios legales es claro que la resolución de que se trata, por sí misma y desde luego causa un perjuicio jurídico al quejoso y afecta sus intereses legales, por lo que no es aplicable la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 75 de la Ley de Amparo, y no puede decirse que la resolución reclamada no afecte sus

intereses jurídicos aduciendo que se trata de pliegos preventivos y que carecen de definitividad -- atención a que compete a la Contaduría de la Federación revisarlos de oficio y confirmarlos, conforme a los artículos 37 y 39, Fracción I, de la ley sobre el servicio de vigilancia de fondos y valores de la Federación y 110, 111, 114 y 115 de su Reglamento, en concordancia con el 41 de la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación."

Amparo en revisión RA-1273/1970. Carlos Gómez Campos. Marzo 16 de 1971. Unanimitad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

TRIBUNALES COLEGIADOS.- Séptima época, Volumen 27, Sexta parte, pág. 26.

Visible en JURISPRUDENCIAS PRECEDENTES Y TESIS SOBRESALIENTES sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito. Mayo Ediciones, México, Tomo I Administrativa, Páq. 117.

Lo anterior norma criterios respecto a la definitividad del acto reclamado y que en el caso es el Pliego Preventivo de Responsabilidades respecto al juicio de Amparo.

Existe también Jurisprudencia en el sentido de regular la prescripción de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades, la cual prevé que los citados Pliegos son sujetos de prescripción por el transcurso del plazo de 5 años, plazo previsto también para los créditos fiscales, pudiendo existir solicitud por parte del quejoso de prescripción de dichos Pliegos ante la Procuraduría Fiscal de la Federación.

" PRESCRIPCIÓN PLIEGOS PREVENTIVOS. COMPETENCIA DE LA PROCURADURÍA FISCAL.- Si la declaración de prescripción se solicitó cuando se notificó al quejoso un pliego preventivo de responsabilidades, puede pensarse que no habiéndose emitido pliego definitivo, resulta dudosa la procedencia de un recurso o juicio -

fiscal en contra de ese pliego preventivo, y siendo esto así, el afectado pudo optar por solicitar de la Procuraduría Fiscal de la Federación la declaración de prescripción del adeudo, o en dado caso, de toda posible responsabilidad que hubiera sido exigible cinco años antes de la notificación del pliego preventivo, y no había razón para obligarlo a esperar que se le notificara el pliego definitivo, lo que sería contrario a derecho si el quejoso conceptuaba, y solicitó, la declaración de prescripción cuando le fué notificado el pliego preventivo, por todo lo cual resulta que es la Procuraduría Fiscal de la Federación la competente para determinar si la responsabilidad del reclamante a que se refiere el pliego preventivo de responsabilidad está o no prescrita."

Amparo directo 643/1969. José Andrade González. Julio 16 de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Abelardo Vazquez Cruz, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. TRIBUNALES COLEGIADOS Séptima Época. Volumen 55, -- Sexta Parte, Pág. 67.

Visible en JURISPRUDENCIAS PRECEDENTES Y TESIS SOBRESALIENTES sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo III Administrativa, Págs. 247-248 Mayo Ediciones S. de R. L., México, 1977.

En la tesis anteriormente citada, también se hace mención de que es improcedente la declaración de prescripción cuando le fué notificado el Pliego Preventivo, a lo cual hay que hacer la observación de que el texto tiene un error mecanográfico, ya que coincidiría con la idea al ser cambiado Pliego Definitivo por Pliego Preventivo en la frase que dice: "... la declaración de prescripción cuando le fué notificado el Pliego Preventivo, ... "

Lo vertido en el capítulo anterior, es antecedente y fundamento de lo que se verá en los capítulos subsecuentes y aunque es una breve semblanza de esta materia de responsabilidad resarcitoria explica con alguna claridad este manejo de responsabilidades.

1. 5. LOS PLIEGOS DEFINITIVOS DE RESPONSABILIDADES.

Dentro del contexto histórico de estos pliegos podemos aseverar que dentro de la legislación en la que están comprendidos los Pliegos Preventivos de Responsabilidades se encuentran también éstos, que son denominados definitivos de Responsabilidades.

Cabe mencionar brevemente la legislación en que se han encontrado señalados y que es:

Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, Ley del Servicio de Inspección Fiscal y su Reglamento, Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, Ley sobre el Servicio de Fondos y Valores y su Reglamento, Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su respectivo Reglamento.

Dentro de la legislación en la ley orgánica del Departamento de Contraloría en su artículo 11 disponía que el Contralor General de la Nación estaba facultado para pasar un aviso a todo empleado o agente, cuyas cuentas hubieren sido glosadas, con motivo de cargos hechos o de partidas desautorizadas o aplazadas, en el concepto de que tales cargos o partidas deben ser detalladas, expresándose en cada caso el motivo del cargo, de la desautorización o del aplazamiento, y concediendo al empleado o agente un plazo de noventa días contándose a partir de la fecha del depósito en el correo de dicho aviso, para contestar las observaciones ahí consignadas, previniéndose que, si

al finalizar dicho plazo no se habia dado una explicación satisfactoria, los cargos serian considerados como definitivos y las partidas aplazadas como definitivamente desautorizadas. (39)

Asimismo, le correspondia vigilar y procurar por los medios adecuados, la recaudación y cumplimiento de todas las deudas y reclamaciones, y la restitución de todos los fondos y propiedades que resultaren debidos al gobierno en su liquidación y ajuste de cuentas, recomendando el asunto al departamento que correspondiera o haciendo consignación al Procurador. (Art. 14).

En el artículo 41 del ordenamiento en cita, se señalaba que era facultad expresa del Contralor exigir las responsabilidades civiles y penales en que incurrieran los funcionarios y empleados del gobierno en el manejo de fondos y bienes de la Nación, ya sea por peculado, por faltar a las instrucciones del Departamento de Contraloría o por una causa análoga a las anteriores.

Del texto del artículo 42 se desprende que si fuere un empleado distinto de los anteriores, el Contralor rendirá informe a la Secretaría o Departamento de que --

(39) Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, publicada en el Diario Oficial de 25 de enero de 1918.

aquél dependa, concluyendo con proposiciones concretas sobre el procedimiento que debiera seguirse y una vez -- emitida la conformidad de la Secretaría, el Contralor podía proceder de propia iniciativa en lo relativo a procedimientos judiciales, y estando además, en condiciones de pedir la remoción del culpable en la forma indicada, para exigir las responsabilidades a que hubiera lugar.

El artículo 45 establecía que toda persona encargada de fondos o bienes del gobierno, sería responsable por cualquier pérdida que pudiera resultar a causa de -- depósito, uso o aplicación impropios o ilegítimos, así -- como por todas las pérdidas que se pudiesen atribuir a la falta de cuidado en el resguardo de dichos fondos o -- bienes.

En virtud de que se había conformado el Departamento de Contraloría con funciones que antes estaban -- atribuidas a la Secretaría de Hacienda, en los artículos transitorios del ordenamiento en cita, se señalaba que -- quedaba extinguida la Dirección de Contabilidad y Glosa, quien se encargaba de glosar las cuentas de la Federa- -- ción.

Además, en el artículo 50. transitorio se especificaba que todas las circulares y disposiciones que habían

sido dictadas por la Dirección de Contabilidad y Glosa continuarían en vigor para ser aplicadas por el Departamento de Contraloría, en todo lo que no fueran opuestas a la ley en comento.

Esta ley suscitó diversos comentarios en relación a su existencia y competencia, siendo publicados en el Diario Oficial diversos artículos por el Ingeniero Alberto J. Pani, quien fuera Secretario de Comercio e Industria durante la gestión gubernamental del Presidente Venustiano Carranza, y en los cuales hacía comentarios relativos a la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, expresando las ventajas que traía esta nueva ley en los siguientes términos: "Los efectos de Moralización del Departamento de Contraloría -además de los que producirá su divorcio de la Tesorería y su independencia de la Secretaría de Hacienda -podrían evidenciarse con solo recordar que entre sus facultades se cuentan:

1ra.- La de exigir las responsabilidades civiles y penales en que incurran los funcionarios y empleados del Gobierno -de cualquier categoría que sean- en el manejo de fondos y bienes de la Nación, debiendo definir y localizar dichas responsabilidades dentro de un plazo perentorio, a fin de que no se aplace o se burle la acción penal respectiva."

El Ingeniero Pani concluía su artículo en los siguientes términos:

"Termino aquí, porque mi propósito se reduce a hacer un extracto, bastante condensado, de la Ley Reglamentaria del Departamento de Contraloría..., y de cuya estricta aplicación la Patria espera fundadamente todos los bienes que puedan derivarse del hecho... de que el manejo de los fondos públicos se haga con absoluta sujeción a los preceptos de la ley, de la ciencia y de la moral". (40)

De lo anterior podemos ver que la opinión del Secretario de Comercio era de que se volvía necesario que existiera un control sobre la actuación de todos los funcionarios y a su vez, el seguimiento del cobro de las responsabilidades.

En cuanto a la glosa de cuentas el Ingeniero Pani, comentaba:

"Cuando el Contralor tenga en su poder cuentas para su glosa, total o parcial, debe pasar un aviso, por lo menos una vez al mes, al empleado o agente de cuyas cuentas se trata, certificando el resultado. Este tendrá un plazo de noventa días, a contar de la fecha del aviso, para contestarlo y

hacer observaciones; si ellas son admitidas, el Contralor las tendrá en consideración; en caso contrario y resultando contra el empleado o agente alguna responsabilidad ya por pérdida, robo, desfalco o depreciación de moneda, tal responsabilidad quedará viva, hasta que el Contralor haya dado el correspondiente crédito a las cuentas".

Asimismo, respecto al seguimiento de responsabilidades el Ingeniero Pani vertió comentarios en el Diario Oficial de 8 de febrero de 1918, como los siguientes: "Autoriza asimismo la ley al Jefe del Departamento de Contraloría... para seguir procedimientos especiales tendientes a probar las responsabilidades en que puedan haber incurrido los empleados del Departamento de Contraloría."

Al desaparecer el Departamento de Contraloría en diciembre de 1932, las funciones que se habían encomendado al mismo se reincorporan a la Secretaría de Hacienda, publicándose la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación el 10. de enero de 1935, por medio de la cual y en base a su artículo 4o., fracciones II y IV, estaba facultada para glosar las cuentas de las oficinas y agentes con manejo de fondos, valores o bienes. Además de la encomienda señalada por la fracción V del numeral anteriormente señalado y que era la de formar la cuenta pública anual del Gobierno Federal.

Esta ley señalaba que deberfan ser considerados -- como oficinas y agentes de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes a todas aquellas oficinas, funcionarios y empleados de la Federación que tuvieran a su cargo la percepción, custodia o distribución de fondos, valores o bienes del Gobierno Federal o de aquellos que se encuentran bajo la administración o guarda de éste, así como aquellos que en representación o auxilio de la Federación tuvieran a su -- cargo el manejo de fondos, valores o bienes, según lo establecido por el artículo 6o. de la propia ley.

En el caso específico de Responsabilidades la ley contemplaba en su artículo 41 que la competente para formular las responsabilidades era la Contaduría y en los artículos -- 43, 44 y 45, se plantea de manera sucinta la responsabilidad directa, subsidiaria y solidaria de los particulares, respectivamente.

El artículo 47 disponía que el objeto de la responsabilidad era el de indemnizar al Fisco por los daños y perjuicios que le ocasionaren los empleados y agentes de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes como resultado de las irregularidades que cometieran en su actuación, estableciéndose siempre en efectivo. Así mismo, el artículo 48 establecía que las responsabilidades serían exigidas administrativamente, independientemente de las de carácter penal, y de las determinaciones que llegaren a dictar las autoridades judiciales acerca de los hechos que las hubieren originado.

En cuanto a notificación y cobro de responsabilidades el artículo 53 le facultaba a la Contaduría de la Federación a comunicar directamente a los interesados las responsabilidades que constituyera y exigirla que las cubrieran. Así mismo le daría aviso a las oficinas que debieran tener conocimiento de esas responsabilidades, sin perjuicio de que, cuando fuere necesario las comunicara a la Tesorería de la Federación para que las hiciera efectivas, por medio del procedimiento administrativo de ejecución.

Hasta aquí haremos esta semblanza histórica de los Pliegos Definitivos de Responsabilidades, en virtud de que se considera agotada en base a los comentarios y citas hechas en el punto anterior.

Ahora bien, los Pliegos Definitivos de Responsabilidades constan de elementos de fondo y forma, que se enumerarán a continuación:

Elementos de Fondo:

- a) Fundamentación jurídica; y
- b) Motivación (que es una síntesis de la auditoría, irregularidad cometida y elementos que justifican el fincamiento de la responsabilidad definitiva).

Elementos de forma:

- 1.- Constan en un documento emitido por autoridad administrativa competente;
- 2.- Contiene el nombre del destinatario (Dependencia a la que va dirigido);

- 3.- Nombre de la dependencia afectada;
- 4.- Nombre de la oficina donde se suscitó la irregularidad;
- 5.- Período en que fué cometida la irregularidad;
- 6.- Datos de los responsables directos, solidarios y subsidiarios; y
- 7.- Firma del servidor público competente para fincar definitivamente la responsabilidad.

En relación a la firma de un servidor público competente, cabe hacer la aclaración de que será atribución del Director General de Responsabilidades en caso de que la cuantía sea menor a cinco millones de pesos, y en caso de que los montos fueren superiores le correspondería al Subsecretario "A" o al propio Secretario de la Contraloría firmar el Pliego Definitivo de Responsabilidades.

Una vez que han sido fincados estos Pliegos Definitivos, se turnan a la Tesorería de la Federación o a la Oficina Federal de Hacienda que corresponda para su notificación y exigencia mediante el procedimiento administrativo de ejecución, como se verá en capítulos subsiguientes.

CAPITULO II.- LOS PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS

- 2.1. El Acto Administrativo en general.
- 2.2. Elementos: Sujetos, Objeto, Contenido, Finalidad.
- 2.3. Concepto.
- 2.4. Efectos.

C A P I T U L O II.

LOS PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS

2.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO EN GENERAL

Los Pliegos de Responsabilidades son actos de carácter administrativo, emitidos por una autoridad expresamente facultada y cuyos efectos recaen en personas físicas.

Para poder ubicar los Pliegos de Responsabilidades como actos administrativos, haremos una breve semblanza de lo que constituye su naturaleza.

Luis Beltrán Guerra en su libro "El Acto Administrativo" nos dice que la locución acto administrativo, data de comienzos del siglo pasado. La introducción de esta voz en el repertorio de la Jurisprudencia es mérito de Merlin; señala, así mismo, - que Gayot definió tal acto como "Decreto, una decisión de la autoridad administrativa, o una acción, un hecho de la Administración que tiene relación con sus funciones." (41)

El mismo autor expone que, para Zanobini el acto administrativo es cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento, de juicio, cumplida por un sujeto de la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa.

Ahora bien, después de aportar dichas definiciones, alude al concepto clásico del acto administrativo, como la manifestación de voluntad de la Administración Pública productora ---

(41) Beltrán Guerra, Luis. El Acto Administrativo. Procuraduría General de la República, Caracas. 1977.p.24

de efectos jurídicos. Aportando además el concepto más aceptado, cuyo origen se debe a la Escuela Italiana, que define al acto administrativo como la decisión mediante la cual la autoridad administrativa dispone, decide o toma medidas, en orden al interés público cuya satisfacción le ha sido confiada, ejerciendo la facultad que para tal fin se le atribuye y cuyo ejercicio incidirá correlativamente en la esfera jurídica de los administrados. (42)

Así tenemos que, según Gabino Fraga, el acto jurídico es "... un acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico" (43), de donde se desprenden dos elementos primordiales que se citan expresamente, esto es, la voluntad y el objeto, ya que el carácter que revisten dichos actos, en la materia que nos ocupa es el administrativo. Al respecto, cabe mencionar la opinión de Jacinto Faya Viesca, quien afirma que el acto administrativo es al derecho público lo que la declaración de voluntad para el derecho privado. (44).

De lo anterior podemos desprender que lo que en principio determina al acto administrativo es la voluntad, en este caso, la de la Administración Pública, misma que se manifiesta a través de la actuación de uno de sus servidores públicos. La voluntad a que nos referimos debe contenerse en un documento, puesto que este es un requisito de forma común a --

(42) Beltrán Guerra, Luis, Ob. cit. pp. 71-72

(43) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México 1958 p. 29

(44) Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal. Ed. Porrúa México, 1983 p. 37.

todos los actos administrativos.

En el caso de los Pliegos de Responsabilidades encontramos varios elementos que los integran, y aun cuando se comprenden en las definiciones expuestas en párrafos anteriores es preciso ahondar en ellos.

2.2. ELEMENTOS, SUJETOS, OBJETO, CONTENIDO Y FINALIDAD.

Tenemos como primer elemento en materia de análisis, a los sujetos, que están comprendidos dentro de las definiciones anteriores en forma tácita, ya que es lógico que sea alguien quien ejercite las acciones previstas en la legislación aplicable, así como también lo es que las consecuencias de ese acto recaigan en un tercero.

En los términos anotados, desde el punto de vista anterior, el sujeto activo del acto administrativo es la Administración Pública Federal, que hace uso de las facultades que le otorga la legislación de la materia, al realizar las funciones de fiscalización que tienen a su cargo las Contralorías Internas de las Secretarías de Estado y de los Organismos Descentralizados, por lo que hace a la Administración Paraestatal, así como la Contraloría General de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia. Facultades éstas cuyo ejercicio da como resultado la detección de irregularidades, mediante la práctica de visitas, reconocimiento de existencias, auditorías o intervenciones, y en cuyo caso, darán lugar al fincamiento de los correspondientes Pliegos Preventivos de Responsabilidades, siguiendo lo dispuesto por el artículo 161 del Reglamento de la

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y el numeral 102 del Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Respecto de los sujetos pasivos del acto administrativo denominado Pliego de Responsabilidades, podemos afirmar -- que lo conforman los servidores públicos y los particulares -- que resulten responsables de actos u omisiones que se traduzcan en daños o perjuicios al erario federal, detectados en -- una visita o inspección realizada a una entidad.

Cabe hacer la aclaración, de que el artículo 46 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal especifica el carácter de los responsables, en los siguientes -- términos interpretativos:

- Responsables Directos: Aquellos servidores públicos que ejecutaron directamente los actos u omisiones que originaron la irregularidad;

- Responsables Subsidiarios: Los funcionarios (SIC) -- y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado los actos irregulares por -- causas que impliquen dolo, culpa o negligencia; y

- Responsables Solidarios: Los particulares que hayan dado origen a una responsabilidad por daños o perjuicios estimables en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la Administración Pública Paraestatal.

Respecto de la responsabilidad solidaria, prevista --

en el Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, en su artículo 106, se indica que existe Te_usis Jurisprudencial que sostiene que la responsabilidad solidaria de los particulares a que alude el propio numeral es inconstitucional, ya que en ninguno de los artículos de la citada Ley se contiene previsión respecto de este tipo de responsabilidad

Por otra parte, el objeto que persigue la Administración con el fincamiento de Pliegos de Responsabilidades es el de indemnizar por los daños y perjuicios que se ocasionen a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal, o a las entidades de la Administración Pública Parastatal.

La Tesis correspondiente establece a la letra lo siguiente:

"VIGILANCIA DE FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION, ARTICULO 106 DEL REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE EL SERVICIO DE, SU INCONSTITUCIONALIDAD.- El artículo 106 del Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, dispone que los particulares serán solidariamente responsables con los funcionarios, empleados y agentes de la Federación, cuando participen en irregularidades que lesionen los intereses del erario federal. Sin embargo, del análisis integral de la ley que regula el citado reglamento se desprende que en ninguna de sus partes establece la responsabilidad solidaria de los particulares con los funcionarios, empleados y agentes de la Federación para el caso de que aquéllos participen en las irregularidades en que estos últimos incurran en el manejo indebido de fondos y valores de la federación que lesionen los intereses del erario federal. Ahora bien, esta Suprema Corte ha sentado criterio jurisprudencial en el sentido de que los reglamentos tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en --

detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión, y, de acuerdo con su naturaleza, el reglamento es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley, por lo que es incuestionable que el Ejecutivo Federal no puede, a pretexto de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, constitucional, rebasar los límites que la propia ley que pretende reglamentar le señala. En estas circunstancias, si el artículo 106 del reglamento aludido sobrepasa los preceptos de la ley, ya que ésta no establece ninguna responsabilidad solidaria de los particulares con los empleados, funcionarios y agentes de la Federación, debe concluirse que por contravenir el dispositivo constitucional referido, viola, en perjuicio de los quejosos, las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales."

Amparo en Revisión 2997/77.- Banco Regional del Norte, S. A., Sucursal Obregón.- 25 de junio de 1981.- Mayoría de 4 votos. Disidente: Eduardo Langie Martínez.- Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: José Ángel Mandujano Gordillo.

Tesis visible en el Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1982, Segunda Parte, bajo el número 179, páginas 134 y 135.

Efectivamente, la Ley objeto de comentario, no previene en forma alguna la responsabilidad solidaria, -- esto reviste una laguna que ocasiona perjuicio a la Federación, ya que al haberse detectado algún desvío de fondos y valores en el que tuviere injerencia algún particular, para poder realizar el resarcimiento del daño causado a la Administración Pública sólo existen posibilidades para hacer el cobro -- respectivo a los servidores públicos que tengan responsabilidad directa o subsidiaria, dejando sin responsabilidad de carácter administrativo a los particulares que hayan obtenido algún beneficio.

De acuerdo a lo anterior, se propone la adición a la -
Ley de la materia con un artículo cuyo numeral sería el --- -
35 Bis, y el cual consideramos debería prevenir lo siguien--
te:

"Art. 35 Bis.- Cuando se descubran dentro de la inves-
tigación, irregularidades que causen daños y perjuicios al Era-
rio Federal, que den motivo al fincamiento de responsabilida--
des administrativas, en los cuales hayan tenido intervención -
los particulares, éstos serán responsables solidarios junto -
con los servidores públicos que hayan ocasionado la irregulari-
dad, siendo sujetos de lo previsto por esta Ley y su Reglame-
nto. Sin perjuicio del beneficio de exención que le otorgan és-
ta u otras leyes análogas".

Los alcances de este propuesto artículo 35 Bis, serían
los de poder establecer la responsabilidad solidaria prevista-
en el Reglamento de la Ley de la materia, sin que sea califica-
do de inconstitucional, ya que los fondos y valores de la Fede-
ración se encomiendan al cuidado y administración de los servi-
dores públicos, siendo responsables del manejo de los mismos,-
pero también es necesario que los particulares que participan-
en la desviación de esos fondos y valores sean sujetos de res-
ponsabilidad administrativa, para que el Erario Federal tenga-
garantías de no ser afectado y de que sea resarcido el daño --
causado por cualquiera de los sujetos que hayan intervenido.

Lo anterior, no excluye los derechos de los particula--

res en el sentido de que el cobro de esa reparación del daño causado repercute directamente sobre ellos, sin que anteriormente se haga el requerimiento a los servidores públicos que directa y subsidiariamente tengan responsabilidad administrativa.

El artículo 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal indica que dichos pliegos tendrán el carácter de créditos fiscales, fijándose su monto en cantidad líquida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la que sustenta su competencia respecto -- del fincamiento de responsabilidades en los artículos sexto y séptimo transitorios del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, y en el artículo 32 Bis fracciones V y XVII de la misma.

La legislación anteriormente citada, fija la competencia en términos generales de la Secretaría de la Contraloría, ya que en la especie la Ley de Presupuesto, Contabilidad y -- Gasto Público Federal, así como la Ley sobre el Servicio de -- Vigilancia de Fondos y Valores, únicamente hace mención de un órgano competente para el ejercicio de esas facultades, el -- cual era la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas -- funciones de control pasaron a cargo de la Secretaría de la -- Contraloría el 29 de diciembre de 1982, mediante el decreto -- que hemos señalado anteriormente.

Respecto del contenido de los Pliegos de Responsabilidades el reglamento de la Ley en comento, nos dice en su artículo 175 que el Pliego de Responsabilidades debe estar debidamente fundado y motivado; determinar en cantidad líquida el daño o perjuicio causado; contener el nombre de los sujetos responsables; y las clases de responsabilidades en que hubieran incurrido los señalados como responsables.

En la práctica común encontramos que los mencionados Pliegos de Responsabilidades contienen los siguientes elementos:

- Nombre del organismo que elaboró el Pliego Preventivo.
- Antecedentes que dieron origen al Pliego.
- Los considerandos relativos a la responsabilidad.
- La fundamentación jurídica.
- La resolución recaída.

La lista señalada anteriormente tiene su explicación, ya que aun cuando difiere de los requisitos señalados por el Reglamento de la Ley de Presupuesto se contienen en los Pliegos de la manera listada anteriormente, ya que para efectos de ubicación y origen, se señala el nombre del organismo que firmó el Pliego Preventivo, se citan asimismo los antecedentes y considerandos que son la motivación que debe contener todo acto administrativo, la fundamentación que hace la resolución aplicable, y finalmente el fallo en donde deben de contenerse-

el nombre de los responsables, así como el carácter que revisten las responsabilidades de cada uno de ellos, y que pueden ser directos, solidarios o subsidiarios de acuerdo a la clasificación que hemos visto en párrafos anteriores.

Por último, la finalidad de los Pliegos Definitivos de Responsabilidades, es el de hacer efectiva la exigencia de la reparación del daño causado a la Administración Pública Federal, Departamento del Distrito Federal, Organismos Descentralizados y Fideicomisos Públicos, ya sea como resultado del mal manejo de fondos y valores efectuado por alguno de los servidores públicos que los tiene a su cargo, o por la detección de un desvío en una partida del Presupuesto Anual de Egresos durante el ejercicio anual, lo cual se logra mediante el procedimiento económico coactivo que ejecuta la Tesorería de la Federación o la Tesorería del Distrito Federal, atendiendo a su competencia respecto del presupuesto que sea afectado, acción que se ejecutará mediante las oficinas exactoras autorizadas para ello; dado que como hemos visto anteriormente, los Pliegos de Responsabilidades revisten el carácter de créditos fiscales, según se desprende del artículo 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y el artículo 4o. del Código Fiscal de la Federación.

2.3. CONCEPTO.- Antes de poder emitir un concepto sobre el acto administrativo que venimos analizando haremos una breve semblanza general de lo expuesto anteriormente.

Hemos visto que los Pliegos de Responsabilidades son fincados en base a la infracción o falta a una ley que regula el

presupuesto de egresos o de una ley reguladora del manejo de los fondos y valores de la Federación, y que el objeto que tienen dichos Pliegos es el de indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados a la Administración Pública Federal, y cuya finalidad es hacer exigible en lo económico dichos Pliegos, debiendo contener como requisitos de todo acto administrativo la motivación, fundamentación y la determinación en cantidad líquida de la responsabilidad, los sujetos y la naturaleza de cada uno de ellos, de donde partiremos para emitir un concepto de estos Pliegos de Responsabilidades.

Concepto.- Los Pliegos de Responsabilidades son actos administrativos contenidos en un documento emitido por autoridad competente, que determinan responsabilidades a cargo de servidores públicos como responsables directos o subsidiarios y a los particulares como responsables solidarios, que con su participación hayan ocasionado daños y perjuicios a la Administración Pública Federal, por el mal manejo de fondos y valores de la Federación, o por desvíos hechos a las partidas presupuestales autorizadas. Para su ejercicio durante el año para el que fueron autorizados.

Efectivamente, los Pliegos de Responsabilidades constan en documentos como requisito de forma, siendo emitidos por autoridad expresamente facultada para ello, cuya finalidad es la de constituir responsabilidades administrativas para reparar los daños causados a la Administración Pública Federal.

Como sujetos de los mismos se toman en cuenta a los ser

vidores públicos y a los particulares que con su intervención hayan causado daño o perjuicio a la Administración Pública.

Lo anterior abarca los alcances de nuestra definición.

2.4 Efectos.- Como se ha visto en algunos comentarios vertidos en este capítulo, se producen consecuencias desde la formulación de los Pliegos Preventivos; estas consecuencias en términos generales son las de la obtención de la garantía de la cantidad líquida contenida en dichos Pliegos, así como la formulación de pólizas y registro en los libros de los organismos o empresas a los cuales se haya financado.

Los efectos que producen los Pliegos Definitivos de Responsabilidades son aquellos que como consecuencia de su constitución repercuten tanto en el patrimonio de los servidores públicos, como en el de los particulares que han tenido injerencia en alguna actuación de la Administración Pública y que le hayan causado a la misma un daño o perjuicio.

Por principio de cuentas, al llevar a cabo la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la calificación de los Pliegos Preventivos financiados a los servidores públicos, ésta puede concluir que los montos sean menguados.

res o mayores que los determinados en los Pliegos Preventivos, como resultado de las investigaciones practicadas, así como el desechamiento de los mencionados Pliegos Preventivos por la demostración del correcto manejo de los fondos y valores o de la correcta aplicación del presupuesto que dió motivo a los mismos.

Después de haberse resuelto la calificación de éstos Pliegos y que se haya determinado su constitución de una manera definitiva, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación los turnará para ser ejecutados por las oficinas exactoras correspondientes a la circunscripción territorial del domicilio de los responsables.

Estos Pliegos Definitivos, al revestir el carácter de créditos fiscales, dan origen al procedimiento económico coactivo de ejecución previsto en el Código Fiscal de la Federación, que tiene como finalidad la de hacer efectivo el cobro de la cantidad líquida contenida en dichos Pliegos, siguiendo el orden de excusión de los responsables para efectuar el requerimiento de pago.

Esta actuación de las oficinas exactoras, da origen a la notificación y solicitud de pago, y al embargo precautorio de bienes suficientes para garantizar el monto total del crédito, lo cual repercute directamente en los bienes de los servidores públicos, así como de los particulares que hayan obtenido algún beneficio, y como consecuencia, hayan causado un daño o perjuicio a la Administración Pública Federal.

Es necesario hacer la observación de que los Pliegos de Responsabilidades, además de revestir el carácter de créditos fiscales para efectos de cobro, son susceptibles de --- causar recargos, ya que se encuentran comprendidos en el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación de 1987.

Efectivamente, el artículo anteriormente señalado -- previene que cuando no se cubran los aprovechamientos dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, se deberán -- pagar recargos por concepto de indemnización al fisco federal.

Respecto de los Pliegos de Responsabilidades, habría -- que apuntar que para efectos de Ingresos revisten el carácter de aprovechamientos, dado que como lo previene el Código -- Fiscal de la Federación anteriormente señalado, en su artículo 30. primer párrafo: "Son aprovechamientos los ingresos -- que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de -- financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal", por lo -- que entran en el concepto de aprovechamientos.

La misma Ley de Ingresos de la Federación para el -- Ejercicio Fiscal de 1987, previene en su artículo 10. fracción VIII, el rubro de aprovechamientos, y en el punto 2 el -- concepto de indemnizaciones, en donde se pueden ubicar a los Pliegos de Responsabilidades.

El destino que tienen las cantidades que se obtienen -- por este concepto se concentran en la Tesorería de la Federa-

ción, debiendo reflejarse tanto en sus registros como en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, según el artículo 11 del ordenamiento en cita.

En este orden de ideas, tenemos que los aprovechamientos son susceptibles de causar recargos por falta de pago oportuno, según lo previsto por el artículo 21, sexto párrafo del multicitado Código, que a la letra dice: "En el caso de aprovechamientos los recargos se calcularán de conformidad con lo dispuesto en este artículo sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere este artículo. No causarán recargos las multas no fiscales."

En este punto se podría plantear una duda, que sería respecto a la siguiente cuestión; si es cierto que el Pliego de Responsabilidades es una indemnización al Erario Federal; ¿ es posible que se indemnice por la falta de pago oportuno?, es decir, ¿ pagar una doble indemnización por el mismo concepto?.

La respuesta a lo anterior, nos la da la misma legislación, ya que en base a lo previsto por la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 47, y en el artículo 4o. del Código Fiscal de la Federación, los Pliegos Definitivos de Responsabilidades revisten el carácter de créditos fiscales para efectos de cobro.

En base a lo señalado, apreciamos que los Pliegos de Responsabilidades sí pueden generar recargos por falta de pago oportuno y además pueden ocasionar los gastos de ejecución provenientes del procedimiento administrativo de ejecu-

ción previsto en el Capítulo III del Código Fiscal de la Federación en sus artículos 145 al 150 y del 72 al 74 de su -- Reglamento.

Lo anterior, trae como consecuencia que los recargos que se cobran y que son considerados como una indemnización al Fisco Federal, equivalen al pago del incumplimiento de una obligación, la cual deriva de un Pliego de Responsabilidades y que reviste el carácter de crédito fiscal para efectos de cobro.

En cuanto al término previsto para la solventación del Pliego Definitivo, el artículo 175, segundo párrafo del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público previene que después de haber sido notificado dicho documento se tiene un plazo de 15 días para efectuar su pago o en caso contrario, por revestir el carácter de créditos fiscales se harán exigibles mediante el procedimiento administrativo de ejecución, observado por el Código Fiscal de la Federación.

Lo anteriormente apuntado implica que a pesar del monto del pliego, se pueden sumar los recargos por falta de pago, así como los gastos de ejecución cuyo cálculo lo fija el artículo 21 del mismo Código, y que pueden incrementar el monto total de la reparación del daño y serán cobrados por medio de la oficina exactora correspondiente, sin que esto implique una doble sanción por el mismo concepto.

Así pues, lo vertido en este punto, serían los efectos que tienen los Pliegos de Responsabilidades sobre el patrimonio de los sujetos responsables.

**CAPITULO III.- LOS CONTRATOS DE DERECHO COMUN REALIZADOS
POR EMPRESAS ESTATALES DESTINADAS AL MERCADO.**

3.1. Actividad económica del Estado.

3.1.1. Entidades Paraestatales.

A) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

B) Empresas de Participación Estatal Minoritaria.

C) Fideicomisos Públicos.

D) Empresas de Estado.

3.2. Diferencias con los Organismos de Servicio Público.

**3.3. Diferencias de los Contratos de Derecho Común con los
Contratos Administrativos.**

3.4. Comentarios.

CAPITULO III

LOS CONTRATOS DE DERECHO COMUN REALIZADOS POR EMPRESAS
ESTATALES DESTINADAS AL MERCADO.

3.1 Actividad Económica del Estado..

Dentro de las actividades que tiene a su cargo el Estado se encuentran las de carácter económico, las cuales se realizan por medio de la actuación del Poder Ejecutivo en sus distintas áreas de acción y que son ejercidas por las Secretarías y Departamentos de Estado y con mayor preponderancia por los Entes Paraestatales.

Esta situación se dió a principios del presente siglo, cuando el Estado trata de asumir un papel de responsable principal ante la situación económica que se estaba presentando, mediante políticas anticíclicas, dado que las crisis y depresiones cada vez fueron más bruscas y profundas (situaciones -- que se dieron en 1873, 1890, 1900, 1920) y las recuperaciones cada vez más débiles, hasta llegar a la gran crisis de 1929. Así pues, el único que podía hacer frente a tal situación era el Estado, ya que no podía permanecer indiferente a los empresarios; asalariados y desocupados que pedían su intervención, como único capaz de aportar correctivos y recobrar la estabilidad perdida. (45)

(45) Yañez Garrido, Luis Anselmo y Rodríguez Jiménez Samuel. Planeación del Desarrollo y Análisis de Gestión en la -- Administración Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., Editorial Pac, S. A. de C. V., México -- 1986, Pág. 22.

tenemos que el Estado al hacer frente a las situaciones anteriormente descritas toma decisiones vertidas en políticas económicas fijadas por el mismo, haciendo uso de las facultades de las cuales está investido para dictar los principios rectores de la economía y trae como consecuencia que actúe por medio de la Administración Pública puesto que "... el Estado se materializa en la administración pública, ya que ésta se encarga a través de las instituciones públicas - de hacer operativas las políticas que se generan en la estructura de poder estatal." (46)

Siendo que la Administración Pública Federal se conforma de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, según se desprende del artículo 90 Constitucional y del artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el maestro Alejandro Carrillo Castro afirma: "En México, las bases jurídicas y el derecho social permitieron que el Sector Paraestatal evolucionara y se conformara dentro del régimen de economía mixta. En la actualidad no es posible imaginar la producción de bienes y servicios sin la presencia del conjunto de empresas públicas, cuya acción permea la totalidad del aparato productivo, ya sea apoyando e induciendo buena parte de las actividades privadas y sociales, o bien contribuyendo a la satisfacción de las necesidades de la colectividad a través de los productos y servicios que directamente ofrece.

(46) Yañez Garrido, Luis Anselmo, ob. cit. pág. 19.

El conjunto de organismos descentralizados, de empresas de participación estatal y fideicomisos actúa como instrumento de política económica en las áreas de alimentos, energéticos, transporte y comunicaciones, siderurgia, minería, comercio, turismo, servicios bancarios y de seguros, química, -- petroquímica, servicios sociales y asistenciales, para mencionar las más relevantes." (47)

De este modo, el Estado realiza diversas actividades de carácter económico, con la finalidad de obtener recursos suficientes para llevar a cabo sus metas, e independientemente de la actividad financiera del Estado, que también le permite obtener recursos, realiza inversiones mediante la participación en las empresas paraestatales dependientes del Poder Ejecutivo, esto en la medida en que invierta en el capital -- constitutivo de esas empresas.

El artículo 25 Constitucional (48), previene que -- es al Estado a quien corresponde la rectoría del desarrollo nacional, y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la -- riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos; y que para el desarrollo económico deban concurrir, con responsabilidad social, el sector público,

(47) Carrillo Castro, Alejandro. Las Empresas Públicas en -- México. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S. A. México, 1983, págs. 147 y 148.

(48) Reformado mediante Decreto publicado el 3 de febrero de 1983, en el Diario Oficial de la Federación.

el sector social y el sector privado, teniendo a su cargo el sector público la intervención en áreas estratégicas manteniendo el Gobierno Federal (quien tiene a su cargo ese desempeño), la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Para el efecto de la correcta interpretación de estas ideas haremos una breve apreciación al respecto, señalando en términos generales lo que debemos entender de lo comprendido en este último párrafo.

Si bien es cierto que al Estado lo componen varios elementos como son la Población, el Territorio y el Gobierno, el que actúa como dirigente y representante del Estado es el Gobierno, que puede cambiar periódica y sistemáticamente.

El Gobierno es entonces, quien tiene a su cargo llevar a cabo el desarrollo nacional que debe entenderse como "el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo", así mismo "el desarrollo nacional supone el perfeccionamiento de la vida de la colectividad y abarca las distintas actividades nacionales". (49)

Dentro del desarrollo nacional en que el gobierno es rector, se siguen directrices fijadas por el mismo para que ese desarrollo económico social de la colectividad tenga efectos sobre toda la población, y no sobre un sector determinado.

Ahora bien, el mismo artículo hace referencia a los sectores económicos que tienen influencia y cuya actuación repercute sobre la economía nacional, lo cual es parte integral

(49) Andrade Sánchez Eduardo, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, UNAM, México 1985, Pág. 61.

te de la economía Mixta. Dichos sectores económicos son clasificados como Sector Público, Sector Privado y Sector Social, de acuerdo a las distintas actividades que realiza cada uno de ellos.

Para Eduardo Andrade Sánchez, el Sector Social está constituido por las actividades económicas fundadas en la propiedad social, la cual está configurada por formas de apropiación colectiva de los medios de producción, como ocurre en los ejidos, comunidades agrarias, cooperativas o sindicatos; mientras que el sector privado lo integran los medios de producción de propiedad privada, que ejercen los individuos en lo particular. Ahora bien, respecto del sector público, este autor nos dice que, es aquél que está integrado por las empresas de propiedad pública, ya sea total o mayoritaria, sin que ello deba entenderse que es el gobierno representado por esas empresas.

En nuestro país el sistema económico que se aplica es el de economía mixta, lo cual implica una intervención tanto del Estado como de los particulares, y con la reforma a la que hemos hecho mención, se incorpora el sector social.

Dentro de esta actividad económica se encuentra el desarrollo de áreas estratégicas, que se encomienda exclusivamente al Sector Público, y que son aquellas actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras activida--

des derivadas de ellos, o sean recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio. Asimismo se previene en el artículo constitucional en comento, que se mantendrá siempre el control y la propiedad de dichos organismos (50), lo que trae como consecuencia la regulación prevista por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (51).

Las áreas prioritarias en las que deben tener injerencia las Empresas Públicas son aquellas que a criterio del Gobierno, de acuerdo a los estudios realizados y a las necesidades del Estado es necesario fomentar por las circunstancias que se den en ese momento antes que otras áreas, aún cuando éstas no revisten el carácter de estratégicas.

Para los efectos del desarrollo se previene la existencia de organismos y empresas que se requieran para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, y en las actividades de carácter prioritario en donde participe por sí o con los sectores Social y Privado; según lo señala el artículo 28 constitucional en su sexto párrafo.

Este artículo está íntimamente relacionado con el artículo 90 Constitucional; que previene la división de la Administración Pública en Centralizada y Paraestatal, y

(50) Andrade Sánchez Eduardo, ob. cit. Pág. 64

(51) Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986.

señala a su vez que la ley reglamentaria, que en el caso es -- la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, defini-- rá las bases generales de creación de las Entidades Paraesta-- tales y la intervención del Poder Ejecutivo en la operación -- de estas entidades.

Por otro lado, el segundo párrafo del citado artículo 90 previene que las relaciones entre las entidades paraestatales, el Ejecutivo Federal y la Administración Pública Centralizada -- serán reguladas por las leyes que tengan injerencia en esa ma-- teria.

De este modo, llegamos al análisis de lo que dispone -- la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus -- artículos 45 al 50, reformada mediante el decreto de 25 de -- abril de 1986 y que fué publicado en el Diario Oficial de la -- Federación el 14 de mayo del mismo año.

El artículo 45 contempla que los organismos descentrali-- zados son las entidades creadas por ley o decreto del Ejecuti-- vo Federal o del Congreso de la Unión, con la característica de-- tener patrimonio propio y capacidad jurídica, sin importar -- la estructura legal que adopten.

El término Capacidad Jurídica se debe entender como "la aptitud legal para ser sujeto de derechos y obligaciones, o facultad de realizar actos válidos y eficaces en derecho...", y no debe confundirse con el término competencia que se refiere a -- "la incumbencia que se tiene en determinado asunto". (52)

(52) Cfr. Palomar de Miguel Juan, Diccionario para Juristas, Mayo Ediciones, S. de R. L. México 1981, Págs. 219 y 278

De lo anterior podemos citar por ejemplo la capacidad que tiene un ente para realizar contratos con otros organismos, empresas o particulares para realizar actos determinados y como ejemplo de la competencia podemos ejemplificarla como lo que tiene un ente jurídico para resolver de algún recurso administrativo de revocación interpuesto en contra de una resolución emitida por el mismo, siempre y cuando dicha facultad esté prevista en su ley o reglamento orgánico.

Para determinar qué es lo que se pretende decir con el término "Estructura Legal", tenemos que está compuesto por dos vocablos que son "Estructura"; que se puede definir como la "distribución de las partes del cuerpo o de otra cosa" y de la palabra "Legal" que es un adjetivo que determina que está realizado "conforme a la ley o prescrito por ella" (53), esto implica que los organismos descentralizados deben de ser formados con apego a la ley; trayendo como consecuencia que los organismos descentralizados en base a la ley o decreto de su creación deben adoptar alguna estructura legal, y como tales tenemos a los previstos por la Ley de Sociedades Mercantiles, de acuerdo a la naturaleza de tales organismos, como a las funciones para cuyo desempeño fueron creadas.

Lo anterior, nos permite inferir que los organismos.

(53) Palomar de Miguel, Juan. ob. cit. págs. 560 y 780.

descentralizados pueden adoptar una estructura legal como la de una sociedad anónima de capital variable o de cualquier otra que el Ejecutivo Federal o el Congreso de la Unión consideren conveniente en el decreto o la Ley de creación.

Respecto a este último comentario, cabe aclarar que no por adoptar una estructura legal determinada deban perder la característica de ser organismo descentralizado, y convertirse en sociedades mercantiles, sino que esa estructura se establece en relación a la función que deben tener para lograr los fines para los que fueron creados.

Por otro lado, es conveniente señalar que los organismos o empresas de participación estatal pueden intervenir en la dotación del capital de sociedades mercantiles hasta el punto de poseer la totalidad de las acciones de esas empresas, y en ese caso estaríamos hablando del Estado como empresario bajo el régimen de sociedad mercantil, sin que exista obstáculo alguno para ello, ya que los organismos y empresas tienen capacidad para realizar actos o contratos tendientes a la adquisición de acciones.

3.1.1. ENTIDADES PARAESTATALES.

A) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.

Dentro de esta Administración Pública Paraestatal se encuentran las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, a las cuales nos hemos referido someramente en párrafos anteriores, y que reputa como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 46 a las Sociedades Na-

cionales de Crédito, y a aquellas en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos del capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal.

c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Al respecto, este artículo señala que también las sociedades civiles en que participen como mayoría de asociados las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos, o que alguna o varias se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Respecto de estas empresas cabe señalar que en algún momento las empresas de participación estatal mayoritaria, servidores públicos y el mismo gobierno federal puede obtener el total del capital de una sociedad mercantil convirtiéndose en una empresa de estado, sin que ello implique que deban ser considerados como entes paraestatales, ya que no se ubican dentro de ninguno de los supuestos previstos por la --

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Ley de Entidades Paraestatales, ya que se forman como las sociedades mercantiles reguladas por la ley relativa a ellas, convirtiéndose en una sociedad cuyos fines son totalmente mercantiles.

B) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA.

Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria se encuentran comprendidas en el artículo 67 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y son aquellas en las que participa el Estado con la inversión de un 25% al 49% del capital social.

En estas empresas el Estado participa y acude como un particular más que adquiere acciones de la empresa en la que participa con el objeto de obtener un lucro y de impulsar determinada industria.

La misma Ley en su artículo 67 determina que en estas empresas la Secretaría Coordinadora de Sector ejercerá los derechos respectivos, relativos a la determinación de servidores públicos que deban ejercer facultades que impliquen la titularidad de las acciones.

Asimismo, la vigilancia de las inversiones de la Federación o en su caso del Departamento del Distrito Federal, en este tipo de empresas, las debe realizar un Comisario Público designado por la Secretaría de la Contraloría.

C) FIDEICOMISOS PUBLICOS.

Respecto de los fideicomisos públicos previstos en el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se definen como aquellos que el Gobierno Federal o algu-

na de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Respecto de esta figura del Fideicomiso Público el artículo anteriormente citado le da facultades específicas a la Secretaría de Programación y Presupuesto para ser el fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, esto es, que las Secretarías y Departamentos de Estado tendrán que canalizar sus actividades en relación al fideicomiso por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto para llevar a cabo el impulso que requieren las áreas prioritarias de desarrollo.

La función de este Comité Técnico del Fideicomiso será la de establecer un sistema de control de estos entes, avcándose a tomar las decisiones relativas al Fideicomiso y de autorizar los actos y contratos que puedan afectar el capital del mismo.

Para realizar el control de estos entes, la Ley Federal de Entidades Paraestatales previene en el cuerpo de la misma los sistemas de control de las erogaciones, regulación de organización y su funcionamiento.

El artículo 80. de esta ley establece que corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo a cuyo cargo está la coordinación de los sec--

tores administrativos a los que pertenezcan los entes paraestatales, las políticas de desarrollo, así como las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, así como conocer la operación y realizar la evaluación de sus resultados; de donde se desprende una situación de evaluación y vigilancia de la conducta que asumen.

El artículo 11 de esta Ley, autoriza a que las entidades paraestatales tengan autonomía de gestión para cumplir con su objeto y programas, sujetándose a los sistemas de control establecidos por este cuerpo legal, previniendo a su vez, en el artículo 13 que las infracciones a la Ley serán sancionadas atendiendo al Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos Federales, estableciendo este régimen de sanción a todos los entes sin importar que hayan sido constituidos en una localidad determinada, ya que la obediencia de la ley, como lo especifica su nombre, es de aplicación federal.

Las sanciones son aplicables con fundamento en el artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidades en relación con el 108 constitucional, que previene que los servidores públicos son aquellos que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal; y como hemos visto ésta se divide en Centralizada y Paraestatal; por lo que es aplicable el régimen de sanciones previstas para todos los servidores públicos que tengan las características señaladas anteriormente.

D) LAS EMPRESAS DE ESTADO.

Las Empresas de Estado son aquellas en las que interviene el Estado por medio del Poder Ejecutivo realizando -- aportaciones de carácter económico para crear entes societarios mediante la legislación civil.

En este tipo de empresas el Estado actúa como particular apegándose a la legislación común para la constitución de las mismas, mediante la regulación de comercio y en base a la Ley de Sociedades Mercantiles y Cooperativas.

Este tipo de Empresas realiza sus actividades como cualquier otra empresa particular con la finalidad de obtener recursos para la misma empresa y se conforman con la totalidad de aportaciones por parte del Estado y se diferencian de las de Participación Estatal Mayoritaria y Minoritaria -- precisamente porque el Estado tiene la totalidad de las acciones de la empresa mediante la inversión que se realiza.

3.2. DIFERENCIAS CON LOS ORGANISMOS DE SERVICIO PÚBLICO.

Los organismos de Servicio Público son los organismos descentralizados creados conforme lo previsto por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública --

Federal, y tienen su existencia con motivo de la expedición de una ley o decreto del Ejecutivo Federal o del Congreso de la Unión, dotándoseles de personalidad jurídica y patrimonios propios. Lo anterior, sin que tenga relevancia alguna la estructura legal que adopten para el mejor desempeño de sus fines.

Asimismo, el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales previene que como característica de estos organismos el objeto sea la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, o la obtención de recursos para fines de asistencia o de seguridad social.

En base a lo establecido por el artículo 14 anteriormente señalado, podemos afirmar que es un organismo de servicio público aquél que es creado mediante un decreto del Ejecutivo o del Congreso de la Unión, que tenga por objeto la prestación de un servicio público, y que puede tener la característica de realizar actividades correspondientes a la intervención en áreas estratégicas o prioritarias, sin que esto último sea obligatorio.

Por otro lado, las empresas de Participación Estatal son creadas en base a la legislación civil, y tienen por

objeto realizar intervención en áreas prioritarias de desarrollo.

Como diferencias básicas que se desprenden de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, son las que enlistamos a continuación:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

- 1.- Son creados mediante ley o Decreto
- 2.- Su objeto es la prestación de un servicio público o social.
- 3.- El órgano de Gobierno está integrado de cinco a quince miembros propietarios y sus respectivos suplentes, designados por el Ejecutivo.
- 4.- El Director General es designado por el Presidente de la República o a través del Coordinador de sector por el órgano de gobierno.
- 5.- La Secretaría de Programación y Presupuesto puede proponer al Ejecutivo la disolución, liquidación o extinción del Organismo, así como proponer su fusión con otros, recuperando en su caso en capital proporcionado.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.

- 1.- Son creadas en base a la Legislación Civil.
- 2.- Tienen por objeto intervenir en las áreas prioritarias tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y a las necesidades populares.
- 3.- Corresponde al Ejecutivo federal designar a la mayoría de los integrantes del órgano de gobierno o su equivalente. (Consejo de Administración).
- 4.- El Director General podrá ser nombrado por el Gobierno federal.
- 5.- La enajenación de títulos representativos del capital social del Gobierno Federal o de Paraestatales se podrá realizar a través de procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito.

De las características que enlistamos anteriormente, podemos comentar que existen marcadas diferencias entre los organis-

mos destinados a servicio y las empresas de Participación Estatal, cuya característica principal es la legislación en base a la cual han sido creadas.

3.3 DIFERENCIAS CON LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

Los contratos de Derecho Civil que realiza el Estado por medio de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, son efectuados en base a la doble personalidad del Estado, actuando dentro de la esfera de particular, dejando a un lado su facultad de Imperio.

El Estado en base al artículo 134 constitucional realiza generalmente operaciones contractuales por medio de contratos administrativos, que se otorgan mediante los resultados de las licitaciones públicas a las que son convocados para obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes para hacer las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes; la aportación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras que se deban realizar.

El cuarto párrafo del artículo constitucional en cita, previene claramente que "El manejo de recursos económicos federales se sujetará a la base de este artículo", lo cual implica que los fondos, bienes o presupuestos que sean aplicados para la realización de alguna actividad de las se

ñaladas en el párrafo anterior debe de apegarse a lo dispuesto por el párrafo en cita.

Así pues, tenemos que existen las leyes reglamentarias de este artículo, y que son las de adquisiciones, - arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles y la Ley de obras públicas. Estos ordenamientos regulan los procedimientos de adjudicación para obtener los bienes o servicios que son necesarios para llevar a cabo una obra, o prestar un servicio determinado, pero no precisa la procedencia de los fondos con que se realizará el pago.

Para distinguir los contratos civiles de los administrativos, apuntaremos que contienen los mismos elementos que son comunes a los contratos y que los elementos que los distinguen son la legislación aplicable, los sujetos y el objeto materia del contrato.

En este orden de ideas, vemos que las leyes reglamentarias que son aplicables a los contratos administrativos, son la Ley de Obras Públicas y la de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles.

La regulación aplicable respecto de los contratos civiles es el Código Civil relativo a la circunscripción territorial en que se encuentran las partes o los sujetos, cabe comentar que los contratantes revisten el carácter de particulares que contratan entre sí, pudiendo ser personas físicas o jurídicas.

Los contratos administrativos tienen como sujetos - - a un particular al que se ha declarado ganador de un concurso, y por otro lado alguna entidad o dependencia de la Administración Pública, los cuales se rigen por la regulación administrativa correspondiente, la cual se deriva de lo previsto por el artículo 134 constitucional.

Finalmente, el objeto del contrato administrativo es el de adquirir bajo normas en las que es posible aplicar el imperio de su investidura de persona pública, todos los artículos, bienes o servicios, bajo circunstancias más convenientes a los mismos fines del Estado, para la realización de obras públicas o la prestación de un servicio público determinado.

La Administración Pública acude a este modo de adquisición ya que de esta manera garantiza y asegura las mejores condiciones de precio, calidad y cumplimiento del proveedor a la Administración Pública Federal.

3.4 COMENTARIOS

Los comentarios que podemos verter con respecto de - los puntos señalados anteriormente, son: a) que las empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Minoritaria son creadas en base a la legislación de Sociedades Mercantiles, - - b) por lo tanto el Estado actúa como persona jurídica, poniéndose en el mismo plano que las personas físicas o jurídicas -

que también aportan el capital de su patrimonio para constituir estos entes.

La Ley General de Sociedades Mercantiles dice que aquellos que aportan capital para la creación de un nuevo ente jurídico son denominados socios o accionistas, atendiendo al tipo de sociedad de que se trate, y en ese mismo orden de ideas, los socios o accionistas entregan su capital para conformar el capital social propio de la empresa creada, dándole así a este nuevo ente jurídico una de sus características esenciales que es el patrimonio propio.

Estos socios reciben a cambio de la entrega de su capital, documentos que amparan las cantidades entregadas, y que se denominan acciones, las cuales en caso de encontrarse dentro del mercado de valores adquieren un valor a la compra y a la venta de acuerdo a la oferta y a la demanda existentes.

Asimismo, el o los tenedores de acciones, reciben cantidades anuales por concepto de utilidades de esas empresas, en caso de que sean producidos bienes suficientes para ser consumidos en el mercado abierto al público, y que estas ventas originen ganancias.

En este orden de ideas tenemos que las personas físicas aportan su capital recibiendo a cambio títulos a cargo de la empresa en la que están invirtiendo, y de esa for-

ma crean el capital societario o social, dejando de tener injerencia en su manejo o en su inversión, ya que quien se hace cargo de vigilar el capital social es un Comisario nombrado por el Consejo de Administración, y además el capital aportado en dinero o en especie ya no pertenece a los socios, sino al ente social creado por ellos, como parte de su patrimonio.

En atención a lo anterior, concluimos que si el Estado entrega su capital para la formación de una empresa de participación ya no importa si son fondos federales o no, sino que la situación de los fondos los lleva a ser capital social o propio de la sociedad, dejando de tener la característica de estar a cargo del Gobierno Federal.

Consideramos un caso distinto el hecho de que, el presupuesto de Egresos les otorgue a las empresas partidas presupuestales específicas, para cumplir con sus fines propios, ya que estas partidas presupuestales se entregan en administración y no en propiedad. Tal afirmación se sustenta en la práctica de la Revisión de la Cuenta Pública - Anual, por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda, y en que las empresas se encuentran obligadas a presentar sus estados contables a revisión a la Secretaría de Programación y Presupuesto para conformar la Cuenta Pública Anual del Gobierno Federal.

Por otro lado, el mismo Consejo de Administración-

de estas empresas se encuentra obligado a poner a disposición de los socios estos estados contables para que sean verificados por quien así lo solicite, pudiendo existir un control por parte de los socios de la empresa. Asimismo, la empresa se encuentra obligada a reportar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su declaración de pago de impuestos como persona moral, y la retención de los impuestos realizada a sus trabajadores, debiendo además cumplir con las disposiciones previstas por la Legislación Laboral, como es el fijar en un lugar visible el estado financiero de la empresa al concluir un año de ejercicio fiscal para efectos de verificación por parte de los trabajadores del Reparto de Utilidades que se computa de acuerdo a la situación particular de cada uno de ellos.

Encontramos que existen partidas presupuestales que son destinadas a incrementar el capital social de la empresa, y otras que son destinadas a la Administración por parte de la misma, y es con base a la revisión de esos presupuestos y a su manejo la base sobre la cual se deben fincar los Pliegos Preventivos y Definitivos de Responsabilidades, así como los Pliegos de Observaciones formulados por la Contaduría Mayor de Hacienda.

La afirmación anterior se apoya en que las cantidades otorgadas para conformar el capital social de la empresa, ya -

no es un fondo federal, ni tampoco valores o presupuesto propiedad de la Federación, sino propiedad de un ente sujeto a derechos y obligaciones creado por la Legislación Civil, y -- con manejo de presupuesto federal en administración.

Lo anterior implica que es factible el fincamiento de Pliegos Preventivos y Pliegos Definitivos de Responsabilidades, y en su caso Pliegos de Observaciones, por la detección del mal manejo de fondos entregados en administración, pero nunca con motivo del mal manejo del capital social de la empresa.

Siguiendo este planteamiento tendríamos que la regulación prevista por la Ley Federal de Entidades Paraestatales respecto de los Comisarios Públicos, nombrados por la -- Secretaría de la Contraloría, en lo tocante al cuidado de las inserciones de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, que se realizan en las Empresas de Participación Estatal, no es aplicable, ya que como hemos visto el capital ya no pertenece a la Federación, sino al ente paraestatal en cuestión, y así corresponde al Comisario de la Sociedad el realizar el cuidado y la vigilancia de los fondos propios de la misma, -- y a la Federación correspondería únicamente el designar un representante ante las asambleas de accionistas para recibir el informe de actividades de la empresa, y así mismo el tomar las decisiones necesarias por votación, recibir el informe del Comisario de la sociedad, en caso de que se hubieren detectado malos manejos de los administradores. Así las cosas, correspon

ponde al Comisario Social vigilar los intereses de la sociedad, y a la Federación asistir como un socio más para tomar las determinaciones que más convengan a la sociedad en cuestión, por lo que resulta que no es competencia del Comisario Público el vigilar los bienes propios de la empresa, aunque estos sean inversión del Estado realizados mediante capital de la Federación o del Departamento del Distrito Federal.

A este respecto, las medidas que consideramos que se deben aplicar son las relativas a la denuncia penal ante las autoridades competentes por ilícitos cometidos por los administradores de las empresas, o en su caso, ejercitar la acción correspondiente por vía civil ante los Tribunales correspondientes.

Por otro lado, se encuentra en la práctica que se firman Pliegos de Responsabilidades porque la empresa de participación estatal otorga contratos fuera de concurso, lo cual, como hemos visto no es procedente en virtud de las características propias de los contratos administrativos y civiles, ya que si recordamos que estos entes tienen capacidad jurídica y patrimonio propio son libres de otorgar contratos sobre su propio patrimonio a quien se considere conveniente sin necesidad de acudir al procedimiento concursal.

Lo plasmado en párrafos anteriores no implica que los servidores públicos, que cumplen con funciones dentro de los entes paraestatales queden libres de responsabilidad administrativa, ya que en base a lo previsto por el artículo 108 Constitu-

cional se reputa como servidor público "... a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que -- incurran en el desempeño de sus respectivas funciones." De -- igual manera la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos previene en su artículo 47 las obligaciones -- que estos deben cumplir siempre y cuando presten sus servicios conforme al artículo 2o. de la misma ley, y que son los que -- previene el artículo 108 Constitucional en sus párrafos primero y tercero.

La misma Constitución Política regula las sanciones que pueden ser aplicadas a los Servidores Públicos que incurren en responsabilidad, y que están previstas en el artículo 113, consistentes en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales -- causados por sus actos u omisiones, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

A este respecto Jesús Orozco Henríquez, nos dice que "El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin -- duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para -- sancionar al servidor público deshonesto o incompetente a -- fin de moralizar la Administración Pública; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la re-

glamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impidan la ordenada gestión administrativa; en consecuencia, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos". (54)

En este orden de ideas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos previene 22 causas, por las cuales pueden estos ser sancionados siempre y cuando incumplan con sus funciones, las cuales están previstas por el artículo 47 de la Ley Reglamentaria señalada, y que son: cumplir con el servicio que les sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; cumplir con los planes y presupuestos de su competencia, así como cumplir con las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos; utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que les sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos; custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o

(54) Drozco Henriquez J. Jesús.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1985, Pág. 273.

a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas; observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste; observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad; observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones; comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones en cita o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba; abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa en el ejercicio de sus funciones; abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan; abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley--

le prohíba; abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado, por resolución firme de la autoridad competente - para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga - interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que puede resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte; informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace - referencia el punto anterior y que sean de su conocimiento, - y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, - tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos; abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación, a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo cargo o comisión para sí, o para su cónyuge, parientes hasta el 4o. grado o terceros con los que -

tenga relación, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto, siendo aplicable esta prevención -- hasta un año después de que se haya retirado del empleo, -- cargo o comisión; desempeñar su empleo, cargo o comisión -- sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas más cercanas a él; abstenerse de intervenir o participar -- indebidamente en la selección, nombramiento, designación, -- contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar -- alguna ventaja o beneficio para él o para las personas cercanas a él, presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos previstos por la ley; atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría conforme a la competencia de ésta; informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores -- públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobser-

vancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en los términos de las normas que al efecto se expidan; abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y finalmente, se prevé que también serán causales de responsabilidad -- aquellas que previenen otras leyes.

Es necesario comentar que las sanciones previstas por la ley, y que están plasmadas en el artículo 53 de la misma, son las siguientes: Apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, la cual puede ser de seis meses como sanción mínima, y hasta 10 años si como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños o perjuicios.

Finalmente, cabe comentar que se previene la existencia de plazos para la prescripción de las sanciones, los cuales están señalados en el artículo 78 de la Ley, y que van desde tres meses hasta tres años después de haberse cometido el ilícito.

CAPITULO IV.- LA REVISION DE LA CUENTA PUBLICA ANUAL.

- 4.1. Revisión de la Cuenta Pública Anual.
- 4.2. La Formulación del Pliego de Observaciones.
- 4.3. El Fincamiento del Pliego Preventivo de Responsabilidades.
- 4.4. El Fincamiento del Pliego Definitivo de Responsabilidades.
- 4.5. Consecuencias del Pliego Definitivo de Responsabilidades frente al Derecho Común Contractual.

C A P I T U L O I V

LA REVISION DE LA CUENTA PUBLICA ANUAL

4.1.- LA REVISION DE LA CUENTA PUBLICA ANUAL.

Como hemos visto en el contenido de este trabajo, la Contaduría Mayor de Hacienda es la encargada de realizar la revisión de la Cuenta Pública Anual, y que comprende a los entes señalados en el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Esta revisión está prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74 fracción IV, cuarto párrafo, en los que se plasma el objeto que persigue la revisión de la cuenta pública y que es el de conocer los resultados de la gestión financiera; comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Esta revisión es la conclusión de lo que es la formulación de los presupuestos de Ingresos y de Egresos, lo que se le llama control a priori, es decir que la Administración Pública y el Poder Legislativo tienen un control que es un círculo, ya que sucede lo siguiente:

- 1.- El Poder Ejecutivo formula un presupuesto de Ingresos y otro de Egresos para el ejercicio del año siguiente.
- 2.- La Cámara de Diputados revisa dichos presupuestos de tal modo que los puede autorizar o, en su caso, sugerir modificaciones a los mismos.
- 3.- Una vez aceptado, se empieza a ejercer por los tres Poderes de la Unión, de acuerdo a sus respectivas competencias.

4.- Al finalizar el Ejercicio se presenta la documentación justificatoria a la Secretaría de Programación y Presupuesto en primer término, y después a la Contaduría Mayor de Hacienda como Órgano revisor de lo que se denomina Cuenta Pública Anual.

Así lo que tiene su inicio en el Ejecutivo, aceptado por el Legislativo, ejercido y recopilado por el primero tiene revisión final o a posteriori por el segundo.

Así pues, el término que se prevee para la presentación de la documentación justificatoria es de diez días que serán siempre los primeros del mes de junio a la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados; pudiendo ampliarse dicho --plazo cuando medie solicitud del Poder Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara, debiendo comparecer el --Secretario del Despacho que corresponda a informar de las razones que motiven el retraso.

Por otro lado, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda previene en su artículo 19, que la Contaduría Mayor está facultada para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorías, y en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones.

En base a lo previsto por la Constitución en el artículo 74, señalado anteriormente, se previene en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que --

el objeto de la Revisión es el precisar el Ingreso y el Gasto Públicos, determinar el resultado de la gestión financiera, verificar si el ingreso deriva de la aplicación de las leyes de Ingresos y de las Fiscales, comprobar si el gasto público se ajustó a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y si se han cumplido los programas y subprogramas aprobados. Esta revisión se extiende a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público y verificar la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizadas o de mercado y de las cantidades erogadas.

Las auditorías que se realizan por parte de la Contaduría Mayor a las Entidades comprenden las siguientes actividades; verificación de las operaciones, y si los Estados financieros se presentaron en tiempo oportuno de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental; determinación del cumplimiento en materia de recaudación de los ingresos y la aplicación de los Presupuestos de Egresos por las entidades auditadas; y revisión de los alcances de las Entidades en los objetivos y metas fijadas en los programas y subprogramas en relación a los recursos asignados aplicados conforme a los Presupuestos de Egresos.

Asimismo, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene facultades para solicitar información a las Entidades de los actos, convenios o contratos de los que resulten derechos u obligacio-

nes, con el objeto de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños en contra de la Hacienda Pública Federal o del Departamento del Distrito Federal, que afecten a la Cuenta Pública o implique incumplimiento de alguna ley relacionada con la materia, lo cual implica que al estarse revisando la Cuenta Pública se puede solicitar información sobre cualquiera de los puntos en que hubiere duda.

De este modo, las entidades están obligadas a cumplir con estas solicitudes, y permitiendo además la práctica de visitas, inspecciones y auditorías que para el esclarecimiento de los hechos realice la Contaduría Mayor.

Esta obligación se extiende a todos los funcionarios de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, de los Gobiernos de los Estados y Municipios, así como las instituciones privadas o los particulares a los que el Gobierno Federal les otorgue subsidios.

Si hubiere negativa de estos entes, funcionarios y particulares de proporcionar la información o de permitir las visitas, la Contaduría Mayor lo hará del conocimiento de la Comisión de Vigilancia para que la Cámara de Diputados determine lo conducente.

Finalmente, la Cámara de Diputados goza de un plazo que vence el 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, lo que implica un periodo de 15 meses en el que se pueden determinar si los Presupuestos fueron ejercidos conforme a lo previsto y sin sufrir desviación alguna, de-

biendo presentarla a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, pudiendo solicitar en caso necesario una prórroga que no podrá exceder de tres meses, siempre y cuando vaya acompañada de motivación y fundamentación de la solicitud.

Lo vertido en párrafos anteriores es lo que corresponde a la revisión de la Cuenta Pública, por parte del Poder Legislativo y las consecuencias que puede acarrear serán que sea aceptada la Cuenta anteriormente señalada o que acarree la formulación del Pliego de Observaciones que se verá en el punto siguiente.

4.2 LA FORMULACION DEL PLIEGO DE OBSERVACIONES.

Una vez que se ha realizado la revisión de la Cuenta Pública Anual por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda - (es decir la revisión de las cuentas de cada uno de los entes con manejo de caudales de la Hacienda Pública), del resultado de la misma se pueden detectar las irregularidades que afectan el ingreso y gasto públicos, que traen como consecuencia la formulación de los Pliegos de Observaciones, los que sólo pueden ser formulados por el Contador Mayor de Hacienda, en apego a lo previsto por el artículo 7o., fracción VII, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Esta formulación de los Pliegos de Observaciones se realiza por parte de la Dirección General de Auditoría de la Contaduría Mayor, en apego al artículo 8o., fracción IV, de su

Reglamento Interior, y se integrá por los resultados de la - evaluación realizada sobre los datos, libros y documentos -- justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público que manejen.

Dicho documento contiene la denominación de Pliego de Observaciones, así como la descripción del programa o proyecto, la ubicación del mismo, el señalamiento de las irregularidades detectadas, la fundamentación del mismo, así como el monto del daño causado.

Lo que acontece después de la formulación de dicho Pliego en los términos señalados anteriormente es hacer del conocimiento de los sujetos pasivos la observación contenida en dicho documento, para que sea presentada ante la Contraduría Mayor la documentación comprobatoria de la correcta aplicación de los fondos y se liquide el monto del pliego formulado.

De este modo se le otorga al sujeto pasivo la Garantía de Audiencia antes de proceder al cobro respectivo, ya que si no son solventados o justificados los montos de dichos -- pliegos se turnan a la Entidad competente del Ejecutivo para su calificación y determinación definitiva de responsabilidad (Secretaría de la Contraloría General de la Federación).

La fundamentación jurídica, competencia, atribuciones y ubicación han quedado vertidos en capítulos anteriores, por lo que se considera agotada la explicación conducente.

4.3 EL FINCAMIENTO DE LOS PLIEGOS PREVENTIVOS DE RESPONSABILIDADES.

Como se ha visto con antelación, los Pliegos Preventivos se fincan en base a la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, por el motivo de haber sido detectado un desvío en el manejo de fondos y valores de la Federación o del incorrecto ejercicio del Presupuesto.

Estos Pliegos atendiendo a la ley conforme a la cual son fincados pueden ser resultado de una visita, inspección, reconocimiento de existencias, etc., o de la revisión del - - ejercicio presupuestal realizada por el Poder Ejecutivo.

Estos documentos son resultado de las revisiones - - efectuadas por las Contralorías Internas de los Organismos que tienen encomendado este cuidado y ejercicio de presupuesto para el cumplimiento de sus funciones.

En base a las investigaciones que realizan las Contralorías Internas se finca la responsabilidad con carácter preventivo en el documento denominado Pliego Preventivo de Responsabilidades con los elementos señalados en capítulos anteriores, haciéndose la notificación correspondiente a los responsables para que sean solventados o se presente la documentación justificatoria, aunque esto no revista el carácter de requerimiento formal, ya que como se ha explicado no revisten el carácter de resoluciones definitivas.

Al hacer la investigación, la Contraloría Interna debe integrar un expediente con toda la documentación relativa a -- la probanza y fundamentación del Pliego Preventivo, para ser -- turnados a la Secretaría de la Contraloría para su califica- -- ción, y en su caso, su constitución como definitivo.

Cabe hacer los siguientes señalamientos relativos a -- la prescripción del Pliego Preventivo.

Existen dentro de este concepto, criterios que valen la pena ser comentados, como lo es que de acuerdo al somero análisis realizado se desprende que los Pliegos Preventivos son susceptibles de ser declarados prescritos, en función del momento en que fueron fincados.

La apreciación que tenemos al respecto es que no puede operar prescripción ni caducidad relativa a las responsabilidades no detectadas, ya que no existe parámetro de ubicación de la ejecución del acto.

Cabe hacer el señalamiento de que en la revisión de la Cuenta Pública Anual si no es detectada alguna irregularidad relativa a desvío de presupuesto, se emite el Decreto de aceptación de la misma, sujeto activo del acto, sin que esto libere -- de la responsabilidad al responsable, ya que el Decreto en cuestión reviste un carácter eminentemente Legislativo, como si fue ra un acuse de recibo, pero no liberatorio de obligaciones.

En este orden de ideas, vemos también que, en relación a las responsabilidades que no pudieron ser detectadas, durante un ejercicio anual determinado si son susceptibles de ser detectadas en algún acto de vigilancia posterior (por ejemplo el -

reconocimiento de existencias), podría ser fincada la responsabilidad en cuanto fuere detectada, sin que fuera computable para efectos administrativos, la fecha en que hubiere sido realizada la falta.

En apoyo a lo anterior se ha dictado Tesis de Jurisprudencia por los Tribunales Colegiados en los siguientes términos:

"PRESCRIPCIÓN. PLIEGOS PREVENTIVOS. COMPETENCIA DE LA PROCURADURÍA FISCAL.- Si la declaración de prescripción se solicitó cuando se notificó al quejoso un pliego preventivo de responsabilidades, procede pensarse que no habiendo emitido pliego definitivo, resulta dudosa la procedencia de un recurso o juicio fiscal en contra de ese pliego preventivo, y siendo esto así, el afectado pudo optar por solicitar de la Procuraduría Fiscal de la Federación la declaración de prescripción del adeudo, o en dado caso, de toda posible responsabilidad que hubiera sido exigible cinco años antes de la notificación del pliego preventivo, y no había razón para obligarlo a esperar que se le notificara el pliego definitivo, lo que sería contrario a derecho si el quejoso conceptuaba, y solicitó, la declaración de prescripción cuando le fué notificado el pliego preventivo, por todo lo cual resulta que es la Procuraduría Fiscal de la Federación la competente para determinar si la responsabilidad del reclamante a que se refiere el pliego preventivo de responsabilidad está o no prescrita.

AMPARO DIRECTO 643/1969, José Andrade González -- Julio 16 de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Abelardo Vazquez Cruz.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

TRIBUNALES COLEGIADOS Séptima Epoca, Volumen 55, Sexta parte, Pág. 67."

Visible en JURISPRUDENCIAS, PRECEDENTES Y TESIS SOBRESALIENTES sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo III Administrativa. Págs. 247-248."

En esta tesis, se explica que si la declaración de prescripción de un Pliego Preventivo fué solicitada en el momento de ser notificado, resulta dudosa la procedencia de un recurso o juicio fiscal ante otra autoridad que fuera distinta de la Procuraduría Fiscal de la Federación, la cual es la competente para determinar si se encuentra o no prescrita la responsabilidad en cuestión.

Cabe hacer notar que esto implica la posible solicitud de prescripción, y como se señala en el texto "... de toda posible responsabilidad que hubiera sido exigible cinco años antes de la notificación del pliego preventivo..." , por lo que resultaría contrario a derecho si se hubiera hecho la solicitud al haberse notificado el Pliego Definitivo de Responsabilidades.

La caducidad de estos pliegos debe computarse también conforme a la prescripción, ya que los términos deben de correr de igual modo, puesto que se debe tomar en consideración la fecha en que se cometió la falta.

Por lo tanto, la prescripción y caducidad se computan en base a la revisión que se haga tanto de la Cuenta Pública Anual, como de los actos de vigilancia que se realicen por la Dirección de Fondos y Valores de la Secretaría de la Contraloría.

4.4. EL FINCAMIENTO DE LOS PLIEGOS DEFINITIVOS DE RESPONSABILIDADES.

El cuidado de los fondos y valores de la Federación, así como la vigilancia del ejercicio del presupuesto son regulados por la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, respectivamente.

Con respecto a las reformas de 1982 corresponde a la Secretaría de la Contraloría el efectuar las funciones de Inspección y Vigilancia de los Fondos, Valores y Presupuesto de la Hacienda Pública, por medio de la Dirección General de -- Auditoría Gubernamental, en base al artículo 32 bis fracciones I y VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 21 fracciones I inciso d) y IV del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, así como el artículo primero inciso g) del Acuerdo de Adscripción de las Direccio- -- nes de área de la misma.

Una vez que ha recibido el Pliego Preventivo finca-- do por la Contraloría Interna del ente que tiene funciones de manejo de fondos, valores y bienes federales y de ejercicio del presupuesto, la Dirección anteriormente mencionada cuenta con un plazo improrrogable de 60 días para resolver sobre la calificación del mismo Pliego Preventivo determinado sobre si se - confirma, se modifica o se desecha.

Esta calificación solo puede empezar siempre y cuando el expediente relativo esté debidamente integrado, ya que si no

lo está, el plazo no puede empezar a correr.

Una vez que ha sido determinado dicho pliego este es notificado a la Tesorería de la Federación para que realice -- las gestiones tendientes al cobro de los mismos, terminando -- de este modo las funciones de fiscalización de la Secretaría - de la Contraloría.

En cuanto a la notificación de los Pliegos Definitivos puede ejercerse por parte de los responsables directos -- el Recurso Administrativo, ya que el pliego de responsabilidades reviste el carácter de resolución administrativa y por lo tanto, se encuentra obligado el órgano emisor a resolver respecto de si ha sido formulado conforme a derecho o no dicho - pliego, trayendo como consecuencia que la Dirección General - Jurídica resuelva al respecto.

Por otra parte, también tiene el derecho de acudir ante el Tribunal Fiscal para combatir dicha resolución administrativa mediante el juicio de nulidad.

Esto sería tocante a los Pliegos Definitivos, ya que en puntos anteriores se ha observado su procedencia, caracterís- ticas y naturaleza.

Finalmente, en cuanto a las gestiones de cobro, cabe apuntar que se tornan en créditos fiscales para esos efectos, que tienen su origen en los mismos pliegos y que por lo mismo se rige por el Código Fiscal de la Federación el procedi- -- miento así como los términos de prescripción y caducidad de - los mismos.

4.5 CONSECUENCIAS DE LOS PLIEGOS DE RESPONSABILIDADES FRENTE AL DERECHO PRIVADO.

Para poder entrar al análisis de este punto que es el título del presente trabajo, tendremos que ubicar el área de acción de los Pliegos de Responsabilidades.

Como hemos visto, los Pliegos de Responsabilidades tienen esfera de acción directa ante los Entes Centralizados y los Organismos Descentralizados, por tener éstos encomendado el manejo de bienes propiedad de la Federación o de la Hacienda Pública, por lo que en este ámbito sí podrán hacerse efectivos en contra de los Servidores Públicos que tienen a su cargo el manejo de esos bienes.

Ahora bien, hemos visto que las Empresas de Participación Estatal están conformadas por entes creados en base a la Legislación Civil, por lo que consideramos que en relación a su capital no es procedente el ejercicio de la acción administrativa de cobro, ya que como se ha observado el capital pertenece a la propia Empresa y no al Estado, por lo que la Empresa puede suscribir cualquier contrato del orden común sin que deba mediar autorización alguna del ente Coordinador de Sector. Esto es claro desde el punto de vista del derecho común, pero debe observarse que el Derecho Administrativo converge en situaciones como esta, ya que existe una Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Mue-

bles (reglamentaría del artículo 131 constitucional), que hace que se sujeten a este tipo de contratos administrativos las -- Empresas de Participación Estatal. (55)

Aun cuando estas empresas se encuentran sujetas a este régimen no debería de observarse, en virtud de que las empresas desde el punto de vista que hemos estado manejando puede -- contratar libremente con sus propios bienes y no sujetarse a la legislación administrativa a menos de que se estén enajenando o gastando capitales que hayan sido otorgados en administración.

Ahora bien, en base a estos criterios la Administración Pública debe optar por formar únicamente Organismos Descentralizados y no Empresas de Participación Estatal, ya que juega con la ambigüedad que propician las dos ramas del Derecho que hemos venido observando (Derecho Administrativo y Civil).

Además, independientemente de que se encuentran estos elementos en la aplicación de los ordenamientos, es del dominio común que existen pocas oportunidades dentro del mercado interno y externo de competitividad de las Paraestatales Mayoritarias, por lo que la tendencia a su desaparición es altamente -- justificable.

En este orden de ideas, es factible apreciar que la -- Administración Pública debe avocarse a realizar inversiones en Organismos Descentralizados como prestadores de servicios, y de jar a un lado a las Empresas de Estado y las de Participación -- Estatal, tanto como a los Fideicomisos Públicos.

(55) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 1985.

La conveniencia de formar Organismos Descentralizados se encuentra en que estos Entes no estarían sujetos a los caprichos del mercado y si bien es cierto que causarían una erogación del Estado, también lo es que se estaría en condiciones de prestar un servicio eminentemente social, de donde se obtendría un servicio de atención a la población.

Por otro lado, existiría la rotunda obligación de los Organismos Descentralizados de rendir cuentas, así como de estar bajo un control permanente directo por parte del Estado.

Como consecuencia frente al Derecho Común Contractual del fincamiento de los Pliegos de Responsabilidades tenemos que como revisten el carácter de créditos fiscales para efectos de cobro, la ejecución del mismo se hace sobre los bienes propios de los responsables y en caso de que se estimara que el contrato civil formulado revistiera un perjuicio en sí mismo cabría su anulación, cancelación o renovación mediante los criterios sustentados por un Juez de lo Civil.

Hemos visto en el capítulo anterior que el capital de la Empresa de Participación Estatal pertenece a ese Ente como patrimonio propio y por lo tanto, los sujetos responsables del mal manejo del capital de la empresa son los empleados de la misma, por lo que se encuentran sujetos al régimen de responsabilidad civil o penal únicamente.

Efectivamente, tal afirmación se sustenta en una ejecutoria de Tribunales Colegiados en Materia Penal que dice:

"PECULADO.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS COMO SUJETOS PASIVOS DEL DELITO DE.- Sólo las personas morales - que tienen la calidad de organismos descentraliza- dos de servicio público, pueden ser sujetos pasivos del delito de peculado en los términos del artículo 220 del Código Penal Federal. En tal virtud, deben - reunir los requisitos que para la configuración de - esos organismos señala el artículo 2 de la ley para el control, por parte del gobierno federal, de los - organismos descentralizados y empresas de participa- ción estatal a saber: A) que están creados por ley - del congreso de la Unión o decreto del ejecutivo fe- deral, B) que su patrimonio se constituya total o -- parcialmente con fondos o bienes federales o de - -- otros organismos descentralizados, asignaciones, sub- sidios, concesiones o derechos que le aporte u otor- gue el gobierno federal o con el rendimiento de un - impuesto específico, y C) que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la -- explotación de bienes o recursos propiedad de la Na- ción, la investigación científica y tecnológica, o - la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Ahora bien, como en - la especie quedó fehacientemente acreditado que la - empresa ofrendada Estudios Churubusco Azteca, S. A., de C. V., no reúne aquellos requisitos, sino que es una mera empresa de participación estatal, es claro - que la distracción que sufrió de sus bienes por parte del administrador o director, no pudo encuadrar - en la figura delictiva arriba mencionada, sino que - en todo caso, en la de diverso delito de abuso de -- confianza a que se contrae el artículo 282 del orde- namiento penal federal mencionado."

Ejecutoria visible en el Semanario Judicial de la Federa- ción, volumen 133-138, enero-junio de 1980, sexta parte, - Ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito y -- apéndices, México 1981, págs. 235 y 236.

Por otro lado, en caso de que el Pliego de Responsabili- - dades fuera aplicado por el concepto de daños causados a la Ad- - ministración Pública y que tuvieran como origen algún contrato -

mercantil (por ejemplo contrato de depósito), traería como consecuencia el cobro del daño causado. En cuanto a la vía civil, lo que sería procedente, es el cobro de perjuicios, dando pie a la rescisión del mismo contrato.

Ya que se ha visto la delimitación de estas repercusiones tanto en los contratos civiles como administrativos se considera que en la vida jurídica habría que atender al caso concreto como lo hace el derecho penal.

Efectivamente, en párrafos anteriores se veía que en base a un contrato de depósito si se podían fincar Pliegos de Responsabilidades, es decir que en caso de que hubiera contratado algún ente centralizado o paraestatal con la empresa Almacenes Nacionales de Depósito y sufriera algún robo de ese depósito de bienes, sería factible el fincamiento del Pliego de Responsabilidades en base a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Federal, ya que serían afectados bienes propiedad del Gobierno Federal y a su vez de la Hacienda Pública Federal.

De este modo cabría la aplicación de lo expuesto, y sobre ello habría tres acciones a realizar tal como serían la administrativa vertida en un pliego de responsabilidades; la civil al exigir el cobro de los perjuicios ocasionados y la rescisión del contrato pactado, y la penal que recaería sobre los sujetos responsables de un delito que tuviera por origen la distracción de esos bienes.

Así serfa como brevemente se explican las consecuencias de un Pliego de Responsabilidades frente al Derecho Común Contractual.

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

- 1.- Existe control administrativo en las costumbres precolombinas de los Aztecas, en lo que según Lucio -- Mendieta y Nuñez es Derecho Azteca.
- 2.- Existen antecedentes en el Derecho Azteca que señalan autores de la Conquista de México en los que se prevén el resarcimiento de daños causados a la Hacienda del Imperio Azteca, por los manejadores de los bienes del Imperio
- 3.- Desde la época de la Conquista existió un Tribunal de Revisión de Cuentas, con funciones de vigilancia de los gastos del Conquistador Hernán Cortés.
- 4.- En el año de 1824, desapareció el Tribunal de Revisión de Cuentas, sustituyéndole la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 5.- Mediante la expedición del Decreto denominado - - - " Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública se crea el Departamento de Cuenta y Razón dependiente del Ministerio de Hacienda con funciones de control a priori.
- 6.- El Tribunal de Revisión de Cuentas es el antecedente histórico de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 7.- Los pliegos de Reparos son el antecedente de los Pliegos de Observaciones.

- 8.- Los Pliegos de Reparos eran documentos que contenían actos esencialmente administrativos y formalmente legislativos emanados de la Contaduría Mayor de Hacienda, facultada expresamente para emitirlos con la finalidad de exigir la reparación del déficit económico o alcance causado por funcionarios o particulares con manejo de fondos; detectados durante la revisión de la Cuenta Pública Federal y de la Memoria del Ministro de Hacienda, y que eran requeridos por un órgano del poder Ejecutivo para obtener la solventación de los mismos.
- 9.- La finalidad de estos Pliegos de Reparos era la de hacer reintegrar al erario los alcances o diferencias que se hubieren detectado durante la revisión de los presupuestos generales de gastos.
- 10.- Los pliegos de Observaciones recibían tal denominación con motivo de los que hacían los empleados al revisar la Cuenta Pública y que servían de base para conformar los Pliegos de Reparos, trayendo como consecuencia el uso y la costumbre que únicamente fueran determinados Pliegos de Observaciones aquellos que fungían como de Reparos.

- 11.- Los Pliegos de Observaciones pueden definirse como: Actos esencialmente administrativos y formalmente legislativos, que son emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda, con la finalidad de exigir por medio del Poder Ejecutivo la reparación del daño causado a la Hacienda Pública Federal por los servidores públicos o particulares -- que hayan participado en la distracción de los -- presupuestos o bienes del Estado.
- 12.- Los Pliegos de Observaciones prescriben después de cinco años de que se ha originado la responsabilidad civil por parte de los servidores públicos o particulares que hayan causado un daño a la Hacienda Pública Federal.
- 13.- Los Pliegos de Observaciones fincados por el Ejecutivo son el antecedente de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades.
- 14.- La responsabilidad administrativa de los funcionarios, empleados y agentes de la Federación ha existido desde que estuvo en funciones la Tesorería -- General del Ejército y Hacienda Pública, al tener facultades de glosa de cuentas.
- 15.- Los Pliegos Preventivos y Definitivos de Responsabilidades pueden ser fincados en base a la ley --

Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores o a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, atendiendo a que si fueron fincados por desvío o distracción del presupuesto o si fueron fincados por distracción de fondos o valores -- propiedad de la Federación.

- 16.- Los Pliegos Preventivos de Responsabilidades fincados en base a la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores se hacen definitivos en base a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto -- Público Federal.
- 17.- Corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el constituir los Pliegos Definitivos de Responsabilidades.
- 18.- Los Pliegos de Observaciones también son base del financiamiento de Pliegos Definitivos de Responsabilidades en virtud de ser el Ejecutivo quien los puede hacer efectivos.
- 19.- Los Pliegos Preventivos de Responsabilidades no revisten el carácter de resoluciones Administrativas de carácter definitivo.
- 20.- Los Pliegos Preventivos de Responsabilidades prescriben en 5 años contados a partir de su financiamiento.

- 21.- Los Pliegos de Responsabilidades son actos de carácter administrativo, emitidos por una autoridad expresamente facultada y cuyos efectos recaen en personas físicas.
- 22.- La Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación tiene una laguna en cuanto a la responsabilidad solidaria, ya que no la previene, por lo que se propone la adición de un artículo 35 Bis.
- 23.- Los Pliegos de Responsabilidades revisten el carácter de créditos fiscales para efectos de cobro.
- 24.- Los Pliegos de Responsabilidades son actos administrativos contenidos en un documento emitido por autoridad competente, que determinan responsabilidades a cargo de servidores públicos como responsables directos o subsidiarios y a los particulares como responsables solidarios, que con su participación hayan ocasionado daños y perjuicios a la Administración -- Pública Federal, por el mal manejo de fondos y valores de la Federación, o por desvíos hechos a las partidas presupuestales autorizadas, para el ejercicio durante el año para el que fueron autorizadas.
- 25.- Los efectos de los Pliegos Definitivos de Responsabilidades es el de que traen como consecuencia el procedimiento administrativo de ejecución, pueden cau-

sar recargos, y dar origen al cobro de gastos de ejecución, pueden causar recargos, y dar origen al cobro de gastos de ejecución.

- 26.- Los organismos descentralizados pueden adoptar -- cualquier estructura legal que el Ejecutivo o el Congreso de la Unión consideren conveniente, sin que pierdan la característica de ser organismos descentralizados.
- 27.- Las empresas de Estado que se conforman mediante - aportaciones del Estado para constituir sociedades mercantiles no deben ser consideradas antes para estatales, para efectos de control administrativo.
- 28.- Los Comisarios públicos dependientes de la Secretaría de la Contraloría solo deben ser competentes pa ra vigilar las inversiones de la Federación en empresas de participación estatal como representantes del Estado en su carácter de inversionista.
- 29.- El Estado realiza sus adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles mediante licitaciones públicas, apegándose - a lo previsto por los contratos administrativos.
- 30.- Las empresas de participación estatal no deben ser sujetos de contratos administrativos, por lo que no se puede fincar pliego de responsabilidades por no haber convocado a concurso para el otorgamiento de un contrato, sino que deben ser sujetos de contratos civiles, ya que son entes con personalidad y - - -

patrimonio propios.

- 31.- Cuando el gobierno federal entrega cantidades de dinero para ser invertidas en una empresa de participación estatal la cantidad entregada deja de ser patrimonio del Estado y se convierte en patrimonio propio de la sociedad constituida, por lo que deja de tener injerencia en su manejo el Estado. Simplemente acude como accionista.
- 32.- El Estado si tiene injerencia en el manejo de cantidades entregadas a empresas de participación estatal en administración por la Federación.
- 33.- Es factible el fincamiento de pliegos preventivos y definitivos de responsabilidades en base a la detección del mal manejo de fondos entregados en administración, pero nunca con motivo del mal manejo del capital social de la empresa.
- 34.- No es competente el comisario público para vigilar el comportamiento de una empresa de participación estatal, ya que tal obligación le compete al Comisario de la sociedad.
- 35.- El que un servidor público distraiga del patrimonio de una empresa alguna cantidad no implica que quede libre de responsabilidad administrativa, ya que es sujeto de la misma con el solo hecho de trabajar para la administración pública, según lo prescribe

- el artículo 108 constitucional.
- 36.- El plazo para la calificación de un pliego preventivo de responsabilidades empieza a contar a partir de que se encuentre debidamente integrado, ya que si no lo está no puede empezar a correr el plazo de 60 días para su determinación definitiva.
 - 37.- En virtud de que los Pliegos Definitivos de Responsabilidades son resoluciones de carácter administrativo, es factible interponer ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el recurso administrativo de revocación.
 - 38.- Las empresas de Participación Estatal pueden contratar con cualquier ente o persona física sin acudir a las formalidades previstas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles.
 - 39.- La Administración Pública sólo debe establecer Organismos Descentralizados destinados a servicio, y dejar de constituir empresas de Participación Estatal.
 - 40.- Los Pliegos de Responsabilidades fincados en base a la desviación o distracción del capital de una empresa de Participación Estatal no son procedentes, en virtud de que el capital que conforma a la empresa no pertenece al Estado sino a un ente independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propios; por lo que al ser --

formulados con motivo de un contrato civil invaden la esfera del derecho privado, respaldándose en la Legislación Administrativa.

- 41.- En la vida jurídica debe atenderse al caso concreto, para efectos de la exigencia del cobro de la reparación de un daño causado a la Administración Pública o a una Empresa de Participación Estatal con motivo de la firma o incumplimiento de un contrato civil.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.

- 1.- ADAM ADAM, ALFREDO
 BECERRIL LOZADA, GUILLERMO,
"LA FISCALIZACION EN MEXICO"
 México, Universidad Nacional Autónoma
 de México, 1986.

- 2.- ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO
 OROZCO HENRIQUEZ, JESUS
"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS
 UNIDOS MEXICANOS COMENTADA".
 México, Universidad Nacional Autónoma
 de México, Instituto de Investigaciones
 Jurídicas, 1985.

- 3.- ARMIENTA CALDERON, GONZALO
 DEL VAL BLANCO, ENRIQUE
 BORJA MARTINEZ, MANUEL.
"SERVIDORES PUBLICOS Y SUS NUEVAS
 RESPONSABILIDADES".
 México, Revista Inap Praxis No. 60, 1984.

- 4.- BIELSA, RAFAEL
"LA FUNCION PUBLICA. CARACTERES JURIDICOS
 Y POLITICOS. LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA".
 Buenos Aires, Argentina. Roque de Palma
 Editor, 1960.

- 5.- BARQUIN ALVAREZ, MANUEL.
"ANUARIO JURIDICO VII-1980".
México, Universidad Nacional
Autónoma de México, 1980.
- 6.- BELTRAN GUERRA, LUIS.
"EL ACTO ADMINISTRATIVO"
Caracas, Venezuela, Procuraduría Gene-
ral de la República, 1977.
- 7.- CAMARGO, PEDRO PABLO.
"EL CONTROL FISCAL EN LOS ESTADOS
AMERICANOS Y MEXICO".
México, Universidad Nacional Autónoma
de México, Instituto de Investigaciones
Jurídicas, 1969.
- 8.- CAMARA DE DIPUTADOS . L LEGISLATURA
"LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO".
Tomo VIII
México, Editorial Porrúa, 1978.
- 9.- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO.
"LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO".
México, Grupo Editorial Miguel
Angel Porrúa, S. A., 1983.

- 10.- CASTRO ROJAS, MARCO ANTONIO
DEL VAL BLANCO, ENRIQUE
COLOSTO M., LUIS DONALDO
MENCHACA MIER, MANUEL
"FUNCIONES, OBJETIVOS Y METODOS
DE LAS CONTRALORIAS".
México, Revista Inap Praxis, No. 64,
1984.
- 11.- CHAVERO, ALFREDO.
"MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS".
Tomo I
México, Publicaciones Herreras.
- 12.- DEL VAL BLANCO, ENRIQUE
ACOSTA ROMERO, MIGUEL
LANZ CARDENAS, JOSE TRINIDAD.
"PREVENCION DE LA CORRUPCION EN EL SERVICIO
PUBLICO: UN ENFOQUE INTERNACIONAL".
México, Revista Inap Praxis, No. 65,
1984.
- 13.- DOUBLAN Y LOZANO, JOSE MARIA
"LEGISLACION MEXICANA O COLECCION COMPLETA DE LAS
DISPOSICIONES LEGISLATIVAS EXPEDIDAS DESDE LA IN-
DEPENDENCIA DE LA REPUBLICA."
Tomos I, III, XIV.
México, Imprenta del Comercio, 1876.

- 14.- FAYA VIESCA, JACINTO.
"ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"
México, Porrúa, 1983.
- 15.- FRAGA, GABINO.
"DERECHO ADMINISTRATIVO"
México, Porrúa, 1958.
- 16.- FRANCO GUERRERO, JESUS
CASO, ANDRES.
"EMPRESAS PUBLICAS Y SISTEMAS DE CONTROL
GUBERNAMENTAL EN AMERICA LATINA".
México, Revista Inap Praxis 67
Primera Edición, 1984.
- 17.- LANZ CARDENAS, JOSE TRINIDAD.
"LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO".
México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- 18.- MARTINEZ LOPEZ, LUIS
"DERECHO FISCAL MEXICANO".
México, Ediciones Contables y Administrativas, S.A.,
1973.
- 19.- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.
"EL DERECHO PRECOLONIAL".
México, Editorial Porrúa, 1985.

- 20.- NAYA NEGRETE, ALFONSO.
"AVANCES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO,
ECONOMICO Y SOCIAL".
México, Revista Inap Praxis No. 68,
1985.
- 21.- OTS CAPOEQUI, JOSE MARIA
"EL ESTADO ESPAÑOL EN LAS INDIAS".
México, Fondo de Cultura Económica.
Cuarta Edición, 1965.
- 22.- PALOMAR DE MIGUEL, JUAN
Diccionario para Juristas.
México, Mayo, 1981.
- 23.- PANI, J. MANUEL.
"EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA".
Diario Oficial de 24 y 30 de enero de 1918.
"EL CONTROL GENERAL DE LA NACION".
Diario Oficial de 8 de febrero de 1918.
- 24.- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO.
ANGUIANO EQUIHUA, ROBERTO.
"BASES PARA LA PLANEACION
ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO".
México, Siglo Veintiuno Editores,
Decimotercera Edición, 1986.

- 25.- RODRIGUEZ DE SAN MIGUEL, JUAN N.
"PANDECTAS HISPANO-MEXICANAS"
Tomo II.
México, Universidad Nacional Autónoma
de México, Tercera Edición, 1980.
- 26.- ROJAS, ISIDRO.
"ANUARIO JURIDICO X-1983."
México, Universidad Nacional Autónoma
de México, 1983.
- 27.- RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO.
"ESTUDIOS JURIDICOS SOBRE LA NUEVA ADMINISTRACION
PUBLICA MEXICANA."
México, Editorial Limusa, 1981.
- 28.- SALINAS DE GORTARI, CARLOS
DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL
RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO
CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO
CUE DE DUARTE, IRMA
BARQUIN ALVAREZ, MANUEL.
"ANUARIO JURIDICO VIII-1981,
SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE
REGULACION DE LA EMPRESA PUBLICA"
México, Universidad Nacional
Autónoma de México, 1981.

29.- SARACENO, PASQUALE.

"EL SISTEMA DE LAS EMPRESAS CON PARTICIPACION
DEL ESTADO EN LA EXPERIENCIA ITALIANA."

Roma, Italia. Instituto per la Formazione
e Laggioramento Professionale, 1978.

30.- UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA.

"PRIMER COLOQUIO SOBRE EMPRESA PUBLICA"

México, 1984.

31.- WITKER, JORGE.

"LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO Y ESPARA"

México, Universidad Nacional Autónoma de México,
Editorial Civitas, S. A., Primera Edición,
1982.

LEGISLACION.

- 1.- Decreto de Gobierno por el que se establece el Tribunal de Cuentas. Diario Oficial de 26 de noviembre de 1853.
- 2.- Decreto del Gobierno de 10 de octubre de 1855, que - deroga el de 26 de noviembre de 1853 que exigió en -- Tribunal de Cuentas la Contaduría Mayor. Diario Oficial de 10 de octubre de 1855.
- 3.- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda. Diario Oficial de la Federación de 29 de abril de 1906.
- 4.- Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría . Diario Oficial de la Federación de 25 de enero de 1918.
- 5.- Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1932.
- 6.- Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación. Diario Oficial de la Federación de 10. de enero de 1935.
- 7.- Ley del Servicio de Inspección Fiscal. Publicada en -- Diario Oficial el 13 de abril de 1936.
- 8.- Reglamento de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal. Diario Oficial de la Federación de 4 de septiembre de - 1936.
- 9.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Diario Oficial de la Federación de 13 de febrero de 1937.

- 10.- Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1959.
- 11.- Reglamento de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación. Diario Oficial de 26 de junio de 1968.
- 12.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976.
- 13.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976.
- 14.- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 1977.
- 15.- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda. Diario Oficial de 23 de mayo de 1977.
- 16.- Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial de 30 de diciembre de 1977.
- 17.- Decreto por el que se crean las Unidades Administrativas que se indican en el mismo, dependientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de 10 de agosto de 1978.

- 18.- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de 28 de febrero de 1980.
- 19.- Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 1980.
- 20.- Decreto que adiciona la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial de 30 de diciembre de 1980.
- 21.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial de la Federación de 18 de noviembre de 1981.
- 22.- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de 31 de diciembre de 1980.
- 23.- Decreto de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1982.
- 24.- Decreto de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de 29 de diciembre de 1982.
- 25.- Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983.
- 26.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles. Diario Oficial de la Federación de 8 de febrero de 1985.
- 27.- Ley Federal de Entidades Paraestatales. Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 1986.

- 28.- Ley General de Sociedades Mercantiles en Código de Comercio y Leyes Complementarias. Editorial - Porrúa S.A., 43a. edición, México 1984.
- 29.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En Ley Orgánica de la Administración -- Pública Federal, Leyes y Códigos de México, 14a. Edición, México 1985.
- 30.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en Leyes y Códigos de México, editorial Porrúa,-- S.A., 14a. edición, México 1985.
- 31.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera Edición, México 1985.
- 32.- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1987. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1986.
- 33.- Código Fiscal de la Federación y Disposiciones Complementarias, Leyes y Códigos de México, Editorial Porrúa, S. A., 37a. edición, México 1987.

JURISPRUDENCIA.

JURISPRUDENCIAS PRECEDENTES Y TESIS SOBRESALIENTES. Sus tentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, Mayo - -- Ediciones, Tomo I y III Administrativa, México 1977.

Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1982, Segunda parte, Mayo Ediciones, México.

Semanario Judicial de la Federación, volumen 133-138, enero junio 1980, Sexta parte, ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México. 1981.