

254
rej



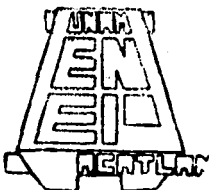
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"

FALLA DE ORIGEN

"EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES A LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE SE ENCUENTRAN AL CUIDADO DE LOS FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION"

T E S I S
Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
ENRIQUE MORENO PLATA





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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

" ACATLAN "

TITULO

"EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES A LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE SE ---
ENCUESTRAN AL CUIDADO DE LOS FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION".

NOMBRE: ENRIQUE MORENO PLATA

ASESOR: LIC. JOSE EFREN MENDEZ ALVIZU

A mi esposa e hijos
Gabriela, Enrique y Eduardo
Gracias por su alegría y estímulo.

A mis padres.
Por su apoyo durante
toda mi vida.

Al Lic. José Efrén Méndez Alvizu
a quien agradezco el tiempo y
conocimiento que dedicó en la
elaboración de éste trabajo.

A Ricardo López Reséndiz
Gracias compadre

A los señores licenciados
José Luis Rosas Rodríguez
Sergio Pliego Maldonado
Por su amistad y las
facilidades que me otorgaron

Al señor licenciado
Hugo Pedro Ulloa Lugo
Agradezco su atención
que me permitió
la culminación de
este trabajo.

A mis familiares

A mis amigos todos

A ti Melany
Gracias.

T I T U L O

"EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES A LOS SERVIDORES PUBLICOS-
QUE SE ENCUENTRAN AL CUIDADO DE LOS FONDOS Y VALORES DE LA ---
FEDERACION".

NOTA ACLARATORIA

Considerando las modificaciones que tuvo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre del año próximo pasado, el presente trabajo no -- sufre cambios en su contenido.

Aunque si debemos indicar que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cambio de denominación para ser actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, correspondiéndole -- el artículo 37, toda vez que el artículo 32 bis se refiere a los asuntos -- de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Posteriormente en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, se reformó la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos respecto a su título cuarto de las Responsabilidades de -- los Servidores Públicos, se encuentran reformados los artículos 108, 110 y 111, considerando que tampoco afectan el contenido de este trabajo; en --- virtud que sólo se adiciona lo relativo a los consejos de judicatura fede-- ral y local.

I N D I C E

INTRODUCCION:

CAPITULO I

ANTECEDENTES

	Pág.
Antecedentes	1
1. Tesorería de la Federación.....	4
1.1 Independencia	6
1.2 Etapa Revolucionaria	9
1.3 Epoca Moderna	10

CAPITULO II

LOS FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION

1. Los ingresos del Estado	14
1.1 La actividad recaudadora del Estado	17
2. Características de los Fondos y Valores	20
2.1 Manejo y control de los Fondos y Valores	23

CAPITULO III

SUJETOS DE RESPONSABILIDAD

1. Características de los servidores públicos....	26
1.1 Tipos de responsabilidad.....	30
2. Organó de control y vigilancia.....	41
2.1 La Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores...	45
2.2 La Secretaría de la Contraloría General de la- Federación.....	57

CAPITULO IV

MEDIOS DE APREMIO

1. Medidas preventivas.....60
2. Sanciones69

Conclusiones84

Bibliografía

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

El objeto del presente trabajo, es procurar dar a conocer los diversos medios de carácter administrativo, que existen en -- nuestra legislación y que se ocupan de sancionar a los servidores públicos, que en razón de sus funciones o encargos, administran o manejan fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Las sanciones que en su momento se aplican a los servidores públicos con las características antes referidas, requieren necesariamente de un tratamiento distinto a los demás, por lo que nos avocamos inicialmente a tratar sus antecedentes, continuando con los aspectos relativos a los Fondos y Valores de la Federación, entre los que se encuentran sus características, manejo y control.

Asimismo y por lo que respecta a los sujetos de responsabilidad, consideramos indispensable dar a conocer sus características, los tipos de responsabilidad a los que se ven sujetos y de acuerdo a su conducta, así como los Organos Administrativos dependientes -- del Ejecutivo Federal, encargados de sancionar o ejercer los mecanismos de control.

Por lo que toca a los medios de apremio, se examinan -- tanto las medidas preventivas para evitar daños y perjuicios al Erario Federal como las sanciones aplicables.

Por último en lo que corresponde a las conclusiones, -- proponemos situaciones que protejan tanto los intereses del Estado en materia de Fondos y Valores como los de los propios trabajadores, en lo que se refiere a sus derechos y obligaciones. Resaltando la importancia que representa la modificación de algunos ordenamientos jurídicos aplicables a este sector de servidores públicos.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

La responsabilidad de los servidores públicos, debe entenderse como un signo inequívoco de la democracia existente en nuestro país, así como de los demás países que bajo este régimen de gobierno se desarrollan.

Es por esto que se encuentra la necesidad de implantar diversas y variadas formas e Instituciones de carácter jurídico que prevengan y regulen la responsabilidad de los servidores públicos, inclusive en aquellos sistemas de Gobierno de tipo monárquico absolutista, no deja de exigirse a los funcionarios el cumplimiento de sus responsabilidades, cuando incurren en diversos actos contrarios a los ordenamientos legales previamente establecidos.

Tratando de citar una breve referencia histórica, es de señalar que en la monarquía, en donde el rey o monarca era prácticamente el autor de las leyes, éste escapaba de su alcance, toda vez que se consideraba únicamente responsable ante Dios. Procurando seguir el principio de "Legibus Solutus". El absolutismo, consecuentemente entraña un sistema de gobierno en que quien detenta el poder es decir el gobernante no ve limitadas sus actividades por ningún ordenamiento o leyes existentes. Este tipo de sistemas de gobierno se reducen a las monarquías absolutistas, a mayor abundamiento en la personalidad del rey se concretan las principales funciones de un Estado Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

Al respecto resultaban responsables los funcionarios -- públicos en quienes delegaba el desempeño de su investidura divina. Como ejemplo de lo antes descrito podríamos citar el "IMPEACHMENT" del derecho Anglo Sajón y respecto a la Corona Española la Institución llamada - "Juicio de Residencia", que sometía a los virreyes españoles. Este último debe entenderse como un auténtico órgano de protección y amparo de -- los particulares frente a los actos de las autoridades virreinales, ya -- que se aplicaba absolutamente a todas ellas, a su vez que permitía al Es-- tado mantener un control más estricto de las actividades que tuvieran -- sus funcionarios, inclusive al fin de su encargo. Cuestionándoles tam-- bién de la forma de como dieron cumplimiento respecto a las leyes, con-- vertiendo de esta manera a la residencia, no solamente como un órgano de vigilancia, sino que también como un órgano de control de la legalidad.

En México encontramos antecedentes de la responsabili-- dad de los servidores o funcionarios públicos, en la Constitución de A-- patzingán de 1814, al establecerse en ella el Tribunal de Residencia. -- "Conforme a su Artículo 224, éste ordenamiento disponía que dicho Tribu-- nal debería conocer privativamente de las causas concernientes a los --- individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo-- Tribunal de Justicia, pudiendo admitir todas las acusaciones que se for-- mularán contra los citados funcionarios, dentro del término perentorio - de un mes después de constituido".1) "En cuanto a los diputados, se pre-- vino por el Artículo 59 del invocado documento constitucional, que po-- drían incurrir en los delitos de Herejía y Apostasía y los que se perpe--

trasen contra el Estado. "Señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos". En cuanto a los individuos integrantes del Supremo Gobierno, que eran tres, su responsabilidad podía consistir en arrestar a cualquier ciudadano más de cuarenta y ocho horas sin remitirle al Tribunal competente (Artículo 227 y 666)".²⁾

- 1) Revista Mexicana de Justicia. Número Especial
La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos
en la Legislación Mexicana.
Procuraduría General de la República. Página 107
- 2) IDEM. Página 107

El ejercicio del poder que detentaban los empleados y funcionarios públicos requería necesariamente de la implantación de diversas y variadas limitaciones, que detuvieran de alguna manera las acciones arbitrarias y los presuntos actos de autoridad que se ejecutaban en perjuicio de los gobernados, ante esto la introducción de mejores sistemas para exigir el cumplimiento de responsabilidades se tornó una realidad.

"El sistema de la división o separación de las funciones, que siguiendo las enseñanzas de Carlos María Secondat, Barón de Montesquieu, se estableció como un verdadero dogma del Constitucionalismo del siglo XX, en virtud de que precisamente la distribución del poder entre varios organismos tenía y tiene el objetivo esencial de que cada uno de ellos sirva de freno y contrapeso a los demás, y uno de estos contrapesos es precisamente la exigencia de la responsabilidad a los funcionarios."3)

1. Tesorería de la Federación.

Previo al análisis de la importante función que actualmente tiene encomendada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Tesorería de la Federación en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la citada Secretaría, Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, en lo que se refiere a la competencia para exigir el cumplimiento de responsabilidades a los servidores públicos que manejen, recauden, administren o custodien fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal; procederemos a detallar algunos aspectos que se consideran importantes para el desarrollo del presente trabajo.

3) Fix-Zamudio Héctor y otros

Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Editorial Manuel Porrúa, S.A. 1a. Edición, México 1984. Página 58

La actividad financiera del Estado ha sido encomendada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como Organismo encomendado para realizar las gestiones de ingresos y egresos públicos. Al respecto: - "El origen de la palabra Fisco se encuentra en el vocablo latino "fiscus" que se utilizaba entre los Romanos para llamar al tesoro del Soberano, - en contraposición al Erario que era el tesoro del Estado. Las antiguas leyes castellanas dieron el nombre de Fisco o Cámara del Rey al tesoro o patrimonio de la casa real y el de Erario al tesoro público o del Estado tanto en España como en América, hoy día, ambos vocablos se consideran sinónimos".⁴⁾ Lo que es cierto toda vez que en la práctica ambas palabras las utilizamos sin distinción alguna.

Por otra parte "la voz Hacienda tiene su origen en el verbo latino "Facera". La Hacienda Pública, como organismo y como concepto en el derecho positivo español, aparece por primera vez al crear Felipe V la Secretaría de Hacienda, dentro de la Organización Administrativa del Reino Español. De ahí pasa a la América Latina, y a México, donde la dependencia del Gobierno Federal encargada de realizar la actividad financiera estatal se ha conocido tradicionalmente como Secretaría de Hacienda agregándosele posteriormente la innecesaria expresión "y de Crédito Público".⁵⁾

En lo que se refiere a la Tesorería de la Federación, - debemos recordar que su creación en nuestro país, obedece a la necesidad de controlar y manejar debidamente los ingresos que tuviera el Estado -- por diversos conceptos.

4) De la Garza, Sergio Francisco
Derecho Financiero Mexicano
Editorial Porrúa, S.A., 14 Edición, México 1986. Página 71

5) IDEM. Página 71

1.1 Independencia.

En la época de la colonia los conquistadores españoles a la caída del pueblo Azteca, se comenzaron a preocupar por el manejo de los fondos públicos y en quien recaería la designación de tan importante función.

Posteriormente, ya en un naciente México independiente, la preocupación por el control de los ingresos públicos continuó como -- hasta nuestros días, al respecto Carlos J. Sierra en su estudio acerca -- de la Tesorería de la Federación nos dice "Al consumarse la independen-- cia se conservó en este ramo la misma organización que tenía implantada-- la colonia, aunque el primer Secretario de Hacienda, Rafael Pérez Maldo-- nado comenzó a girar circulares situando debidamente el control de cauda-- les y su movimiento, pues los años de lucha, desquiciaron el sistema".6)

En estos primeros años en los que México vive en una -- etapa de organización ya sin la dependencia de España, se da a la Enti-- dad encargada de recaudar y administrar los fondos públicos, el término-- de Tesorería General, siendo ésta auxiliada por Unidades conocidas como-- Intendentes y que posteriormente se suprimirían creando en su lugar a -- los comisarios, quienes tendrían la representación de la llamada Tesore-- ría General en los diferentes Estados de la Federación, y a su vez los -- propios administradores de correos tendrían la facultad de auxiliares en -- aquellos lugares que se encontraban fuera de las capitales de los Esta-- dos y se les denominaría Comisarios Subalternos y es precisamente en --- este punto en donde encontramos el primer antecedente de lo que actual-- mente conocemos como Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.

Tomando en consideración la importancia que representa-- ba la Hacienda Pública, El Congreso Constituyente se preocupó por su fun-- cionamiento, expidiendo el 16 de Noviembre de 1824 la Ley para el Arre-- glo de la administración de la Hacienda Pública.

6) SIERRA J. Carlos
Historia de la Tesorería de la Federación
México, S.H.C.P. 1972. Página 10

"Además de la Administración de Correos, se crearon en esta importante Ley una Colecturía Principal de la renta de la Lotería, la Casa de Moneda, la Comisaría Central Guerra y Marina, la Oficina Provisional de Rezagos y la Contaduría Mayor. A la Tesorería General del Ejército y Hacienda Pública, creada por Decreto de 11 de Marzo de 1822, se le cambió la denominación, para que en lo sucesivo se le llamara Tesorería de la Federación.

Se indicó en la Ley ahora comentada que entrarían a esta Tesorería Física o virtualmente todos los ingresos por concepto de rentas, los contingentes de los Estados, los Empréstitos, los Donativos y todos aquellos otros ingresos que pasaran a formar parte del Gobierno Federal".7)

Algunos años después y con la expedición de la Ley para el Arreglo de la Tesorería de 1830, la Tesorería de la Federación se reorganiza en lo que se refiere a su estructura interna compuesta de funcionarios y empleados; en esta Ley se comienza a cuidar la calidad del personal que la integra, toda vez que establece la prohibición de formar parte de la Tesorería a aquellos que hubieren malversado el manejo de caudales ajenos sin importar que éstos hubieran sido públicos o de algún particular, así también haría responsables del manejo de los fondos públicos y de los pagos que se tuvieran que realizar a los Ministros de la Tesorería, obligándolos a caucionar el manejo de los fondos público mediante fianzas.

Los Comisarios, que como ya dijimos tenían la representación de la Tesorería de la Federación en las capitales de los Estados también se vieron obligados a caucionar, inclusive hasta antes de tomar la posesión de su cargo; las fianzas que otorgarían serían variables ---

ya que se tenía que tomar en consideración el lugar en que prestarían sus servicios, toda vez que algunas de éstas eran susceptibles de una recaudación superior. "Por Ley del 21 de Mayo de 1831, se dispuso el arreglo de las Comisarías, creándose veinte Comisarias generales que tendrían jurisdicción en las zonas que expresamente determinó la propia Ley".⁸⁾ "Se indicó en el Artículo 8º que los Comisarios serían responsables de las providencias que tomaren y de las órdenes que dieran a sus subalternos. El Artículo 12 dispuso que los contadores tesoreros deberían también caucionar su manejo con garantías que iban de doce mil a tres mil pesos, también según la importancia de la Comisaría General en donde fueren nombrados. El Artículo 13 señaló una responsabilidad mancomunada para los contadores tesoreros en el manejo y custodia de caudales y efectos y el Artículo 14 indicó que cuando las órdenes de los comisarios se opusieran a las Leyes y a las disposiciones gubernamentales los tesoreros no serían responsables de su cumplimiento, a condición de que dentro de las doce horas siguientes les manifestaren a estos funcionarios la ilegalidad de aquéllas, y si los comisarios insistieran en que se ejecutara la providencia por ellos dictada, la cumplirían dando cuenta de lo sucedido al Ejecutivo y a los Ministros de la Tesorería General, con el más inmediato correo".⁹⁾ Entre las facultades y funciones que tenían obligación de realizar los comisarios, se encontraba la de revisar a las Oficinas Federales existentes, practicándoles cortes de caja, asimismo tenían autorización para solicitar todo aquello que necesitaran para comprobar la eficiencia en el desempeño de las oficinas sujetas a revisión.

8) OB. CIT. Página 42

9) IBIDEM, Página 43

Considerando como uno de los aspectos más relevantes en esta etapa del México Independiente, encontramos a la Constitución de 1857, que en su proyecto ya se establecían formas de control para -- funcionarios públicos. "En el proyecto de Constitución de 1857 se pre-- vió el Juicio político en sus Artículos 105 a 109. A este juicio esta-- ban sometidos los secretarios del despacho, los individuos de la Supre-- ma Corte de Justicia, los Jueces de Circuito y Distrito y los funciona-- rios públicos de la Federación, cuyo nombramiento fuese popular. Por lo que respecta al Presidente de la República, su responsabilidad surgía -- por cualquier falta o abuso que cometiese en el ejercicio de su encargo y además por los delitos graves de orden común"¹⁰) Por lo que desde su establecimiento se contempló la responsabilidad de los funcionarios --- públicos.

1.2 Etapa Revolucionaria

Retomando los antecedentes de la Tesorería de la Federación en los inicios del siglo actual, le correspondió a esta, entre -- otras ejercer en forma constante la vigilancia sobre las direcciones ge-- nerales, oficinas y agentes de la Federación que desempeñaban funciones sobre en manejo de caudales o valores y hacer efectivos los adeudos por responsabilidad.

Respecto a la etapa revolucionaria se debe considerar que el país requería de diversos y muy importantes cambios, dadas las -- condiciones políticas en que se encontraba, entre estos resalta el de -- nuestro sistema jurídico político, en donde el Rector resulta nuestra -- actual Ley Fundamental; la Constitución Política de los Estados Unidos-- Mexicanos del 5 de Febrero de 1917, que respecto al tema que nos ocupa-- toma de su similar de 1857 lo relativo al control de los funcionarios --

10) REVISTA Mexicana de Justicia.

La Responsabilidad de los funcionarios públicos en la Legisla-- ción Mexicana.

Procuraduría General de la República. Página 107

públicos. "Desde la Constitución de 1857 se estableció en nuestra Constitución la responsabilidad de los funcionarios públicos, también ocurrió su inserción en la Carta Política de 1917".¹¹⁾ Reordenándose como consecuencia lógica la organización del sistema administrativo, por conducto de la promulgación de la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos de Estado de 31 de Diciembre de 1971, en dicho ordenamiento se da vida al Departamento de Contraloría, expidiéndose la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, contando entre sus facultades "1a. la de exigir las responsabilidades civiles y penales en que incurran los funcionarios y empleados del Gobierno de cualquiera 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 aplaque o se burle la acción penal respectiva. 2a. la de decidir sobre la validez de las fianzas o garantías que debe otorgar todo funcionario o empleado o agente del Gobierno, que maneje fondos o bienes de la Nación y hacer efectivas en los casos que esto proceda, las citadas fianzas o garantías".¹²⁾ Es de señalar que actualmente las facultades de esta Contraloría están distribuidas de acuerdo a las bases de organización y conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diversas Secretarías de Estado, como son la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social.

1.3 Epoca Moderna

Se hizo necesario modificar los sistemas y organismos encargados del control del manejo de fondos y valores expidiéndose para tal efecto la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 30 de Diciembre de 1932, con la que se concluye y da inicio a una nueva etapa de esta Dependencia. "El título tercero de la Ley fue -

11) MORENO Daniel
Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Pax-México. Página 519

12) SIERRA J. Carlos
Historia de la Tesorería de la Federación
México, S.H.C.P. 1972 Página 161

destinado al análisis de los egresos y los pagos y el título cuarto --- a la glosa y la contabilidad y de las responsabilidades de los funcionarios y empleados. Los Artículos transitorios de esta Ley dispusieron -- que hasta en tanto se expedía la Ley de responsabilidades, continuarían en vigor los preceptos que al respecto observaba la desaparecida Contralorfa."13)

Posteriormente con fecha 30 de Diciembre de 1939 se expidió la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Febrero de 1940, en esta Ley se establecen claramente -- los deberes a que estaban sujetos los funcionarios públicos, así como -- aquéllas faltas en que podían incurrir en el desempeño de sus funciones. Es de resaltar que esta Ley resulta reglamentaria del Título relativo a la Responsabilidad de los Servidores Públicos de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual se -- promulgó, con el fin de que el Estado tuviera medios suficientes para -- sancionar a aquéllos que de acuerdo a su conducta violarán la confianza que se había depositado en ellos. Al respecto Manuel González Oropeza nos comenta "La Ley de Responsabilidades de 1940 provocaba confu--- siones entre la naturaleza de los delitos oficiales y comunes. De esta -- manera, la Ley de 1940 era una Ley de índole penal que tipificaba los -- delitos calificados en razón del sujeto activo". 14) y en otra de sus -

13) IDEM. Página 183

14) González Oropez Carlos y otros.

Las Responsabilidades de los Servidores Públicos
Editorial Manuel Porrúa, S.A. 1a. Edición México 1964
Página 98.

anotaciones el mismo autor nos señala que "perjudica tanto a la Nación la ausencia de responsabilidad como el abuso de la misma. La Justicia Política es así tan compleja como la Administración de Justicia en general: La Jurisprudencia puede marcar el camino, como la experiencia parlamentaria lo debe hacer tratándose de la Responsabilidad de los -- Servidores Públicos, de allí la importancia de su análisis".15)

Años después y como consecuencia de la transformación que sufre la oficina de Inspección Fiscal al convertirse en Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores en virtud de la expedición de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores y su Reglamento de fechas 31 de Diciembre de 1959 y 26 de Junio de 1968 respectivamente, las funciones de vigilancia y control de los empleados federales, manejadores de fondos y valores quedaron fuera del control de la Tesorería de la Federación. Aunque sin embargo se mantendría la facultad de vigilar a este tipo de Servidores Públicos ya que tenían la --- obligación de cubrir un concepto especial denominado aportaciones para la constitución del fondo de garantía, cuyos efectos consisten en que se caucionen las funciones de recaudación, manejo, custodia o administración de fondos, valores y bienes de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 30 de Diciembre de 1932.

Actualmente la citada Dirección de Vigilancia de --- Fondos y Valores ha retornado a formar parte de la estructura orgánica de la Tesorería de la Federación, toda vez que el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de Enero de 1989 la incorpora --- entre sus Unidades Administrativas bajo el nombre de Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, con nivel de Dirección General, en el artícu-

lo 124 del ordenamiento legal antes citado se mencionan sus atribuciones, resaltando por su importancia las relativas a ordenar y practicar inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimiento de existencias y otras formas de comprobación referentes a la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos o valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, así como formular los pliegos preventivos de responsabilidades, los de observaciones y de orden.

CAPITULO I I

LOS FONDOS Y VALORES DE LA FEDERACION

1. Los ingresos del Estado:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su fracción IV del Artículo 31 los principios de los impuestos, imponiendo como obligación de los mexicanos a contribuir con los gastos públicos, no solamente de la Federación sino que también comprende al Distrito Federal, los Estados y los Municipios. También indica que entre sus características, estos deberán ser proporcionales y equitativos es decir, deben ser justos y de acuerdo a los ingresos.

Resalta el Artículo 73 en su fracción XXIX de nuestra Carta Magna, como fuente impositiva exclusiva de la Federación. "Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

1º Sobre el Comercio Exterior

2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los Recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del Artículo 27;

3º Sobre Instituciones de Créditos y Sociedades de Seguros

4º Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y,

5º Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de fermentación;
- f) Explotación forestal; y
- g) Producción y consumo de cerveza

Las entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley Secundaria Federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica; y¹⁶⁾

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el ordenamiento legal, que determina e indica a cada una de las Secretarías de Estado, dependientes del Poder Ejecutivo y que conforman la Administración Pública Centralizada, la competencia que respecto a sus facultades les corresponde, en este sentido y en razón del estudio que estamos realizando, el Artículo 31 de la Ley en comento, se ocupa particularmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Que entre otras facultades le está conferido la de proyectar y calcular los ingresos de la Federación, dichos ingresos se encuentran considerados en forma específica en la Ley de Ingresos de la Federación.

16) CONSTITUCION política de los Estados Unidos Mexicanos.

Editorial Porrúa, S.A. 1994, 102a. Edición. p. 59

"La Ley de Ingresos de la Federación, que así se llama al acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado constituye, por lo general, una mera lista de "conceptos" por virtud de los cuales puede percibir ingresos el Gobierno, sin especificar, salvo casos excepcionales, los elementos de los diversos impuestos; sujeto, hecho imponible, alícuota, tasa o tarifa del gravamen, y sólo establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor"¹⁷⁾

A mayor abundamiento debemos destacar que los ingresos también se subdividen presentando una clasificación de acuerdo al tipo que representan, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 3º nos habla de aquellos ingresos denominados como aprovechamientos y se derivan de la explotación o del financiamiento que produzca el patrimonio que con antelación ha formado el Estado.

Otro tipo de ingresos son aquellos que percibe el Estado al través de los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, diferenciándose del anterior en que estos los percibe por parte de los particulares.

"Otra clasificación de los ingresos públicos los divide en ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios.

Son ingresos ordinarios, según Flores Zavala, aquéllos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios (Cossa) y son ingresos extraordinarios aquéllos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraor--

17). DE LA GARZA, Sergio Francisco., Derecho Financiero Mexicano

Editorial Porrúa, S.A., 14 Edición, México 1986.-
Página 101

dinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc."18).

Sin embargo nuestro Código Fiscal vigente no tiene -- contemplados entre sus artículos este tipo de ingresos, como los que contiene en sus Artículos Segundo y Tercero, pero se consideró oportuno no mencionarlos por las características que presentan, sobre todo los denominados ordinarios ya que su percepción es común en la práctica y sin ellos cualquier presupuesto sería suficiente. Los extraordinarios aunque de acuerdo a Sergio Francisco de la Garza, los coloca en circunstancias anormales, siempre se debe prever este tipo de situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, por lo que la legislación fiscal debería prever su inclusión.

Lo anterior nos obliga a citar lo expuesto en el ---- Artículo 4º del Código Fiscal de la Federación en lo que se refiere a los Créditos Fiscales que se encuentran comprendidos dentro de su Título I, Capítulo Único intitulado Disposiciones Generales:

"Artículo 4º. Son Créditos Fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, -- incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, -- así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

1.1 La Actividad recaudadora del Estado:

La recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aún cuando se destinen a un fin específico, se hará -- por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que

dicha Secretaría autorice".19)

Este segundo párrafo nos traslada a la consulta de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, refiriéndose a la recaudación de los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal, indicando que el cobro será por los auxiliares competentes o autorizados y respecto a la Tesorería de la Federación ésta recaudará los créditos que le señalen ya sea las disposiciones legales, la Secretaría o la propia Tesorería. Cabe señalar que en la Ley de la Tesorería de la Federación de 19 de diciembre de 1959 abrogada en el Artículo Segundo Transitorio de la Ley vigente, en su Artículo 8º se facultaba a la Tesorería para el efecto de realizar el cobro de todos los créditos que tengan como destino el Gobierno Federal, así como la percepción de fondos y valores por otros conceptos, aunque también se autorizada a los auxiliares u organismos subalternos.

"Todos los fondos o valores que se perciben a favor del Gobierno Federal por conducto de cualquiera autoridad u organismo subalterno o auxiliar deben concentrarse invariablemente en la Tesorería de la Federación, en la forma que lo establezcan las leyes en vigor y de acuerdo con lo que dispone el Reglamento. Cuando las leyes especiales los destinen a un fin determinado y para ser aprovechados en actividades de la Administración Pública sólo podrá disponerse de ellos por aplicación del presupuesto de egresos".20)

Es precisamente en este punto en el que la actividad Recaudadora del Estado, debe dirigir y coordinar perfectamente sus actividades a fin de evitar responsabilidades, toda vez que todo aquello que se recaude debe reflejarse o encontrarse en los registros de

19). Código Fiscal de la Federación, Folleto Legislación Fiscal 1994, Tomo I, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Pág. 12

20). DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero-Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., 14 Edición, México, 1986. Pág. 118

las Oficinas Recaudadoras y de la Tesorería de la Federación. Es de resaltar que la Tesorería en términos de la Ley de la materia, tiene la facultad de designar auxiliares que coadyuvarán en algunas de sus funciones recaudatorias en forma permanente o transitoria, en el caso de que la designación sea en favor de particulares y éstos desempeñen funciones de manejo de fondos, valores o bienes de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, deberán garantizar con fianza estas actividades, exceptuándose de lo anterior a las Instituciones de Crédito y cuando exista dispensa de la propia Tesorería, aunque en este caso la responsabilidad queda bajo esta última.

Fuera de las atribuciones del Poder Ejecutivo, encontramos a la Contaduría Mayor de Hacienda como una Entidad Técnico-Financiera de la Cámara de Diputados, teniendo como facultad el revisar la cuenta pública. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 74 Fracción IV le otorga esta función con el fin de que si se encuentran situaciones irregulares o discrepancias entre lo gastado y lo presupuestado, determine las responsabilidades procedentes.

Sin embargo, a efecto de evitar las citadas discrepancias el Ejecutivo Federal, crea sus propios organismos de control y vigilancia a fin de que los servidores públicos y los particulares habilitados encargados del manejo, custodia o administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Erario Federal no incurran en responsabilidades. "La custodia de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal comprenden su guarda, la cual lleva implícita la conservación normal y material de dichos fondos y valores; su traslado y conducción hasta su entrega está a cargo del personal manejador de fondos, expresamente autorizado para el efecto por cada una de las oficinas recaudadoras y pagadoras, el cual debe asumir las responsabilidades necesarias para su debida protección. Dicho personal invariablemente debe tener caucionado su manejo.

La custodia de los valores que representen inversiones del Gobierno Federal está exclusivamente a cargo de la Tesorería de la Federación la que, además de registrar contablemente las operaciones que les den origen, lleva registro clasificado de dichos valores para ejercer oportunamente los derechos o acciones que se deriven de los mismos y para operar los movimientos de alta y baja por adquisiciones, enajenaciones, cambios o sustituciones de acuerdo con las órdenes que reciba de la Dirección General de Crédito. Cuando dicha Dirección disponga que la Administración de los valores se encomiende a alguna Institución de Crédito, la Tesorería le hará a esta entrega de los mismos a cambio de certificados de custodia que los amparen, - los cuales conservará en guarda en sustitución de aquéllos"21)

2. Características de los fondos y valores:

Una vez determinada la actividad recaudadora del Estado, se considera oportuno detallar en que consisten particularmente - los llamados Fondos y Valores de la Federación, que en su conjunto -- forman una parte de lo que se conoce como el patrimonio del Estado, - mismo que se compone por toda la universalidad de bienes, derechos, - recursos, inversiones y acciones en las que el Estado se ostenta como titular o propietario.

"Los elementos del patrimonio del Estado, concebidos como una consecuencia necesaria de su personalidad jurídica, son:

- a) Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y -- demás derechos sobre las cosas que integran el -- dominio público y privado de la Federación;
- b) Que se valoran pecuniariamente y estimulan el intercambio o tráfico de bienes;
- c) Afectados de una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado;

- d) Que forman una unidad, de la cual es titular el Estado o las Entidades Públicas por él creadas o reconocidas".²²⁾

La clasificación del patrimonio en términos de la Legislación Civil, la encontramos en el Artículo 767 refiriéndose a éstos - como bienes de uso común, destinados a un servicio público y bienes - propios.

Ahora bien, la Ley General de Bienes Nacionales en su Artículo Primero subdivide al Patrimonio del Estado en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

Intentando explicar esta subdivisión de bienes de la -- Federación diremos que los bienes de dominio público, son aquellos bienes que en su conjunto son utilizados o destinados a un uso común, sujetos a un régimen de derecho público que se encuentran a disposición de la población usuaria, pero sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los Poderes Federales. Los de dominio privado son aquellos que aún formando parte del patrimonio del Estado pueden ser susceptibles de -- enajenación a los particulares, es decir, aquellos en los que la Federación permite a los gobernados su acceso. Cabe aclarar que este tipo de bienes, podrán adquirir la calidad de dominio público cuando éstos se destinen al uso común o al servicio público.

Considerando lo anterior en forma específica como parte integrante del patrimonio del Estado, están los Fondos y Valores inicialmente procuraremos definir estos conceptos, por lo que apoyados -- en el Diccionario Enciclopédico Ilustrado Océano Uno, encontramos que define:

"Fondo: Caudal o conjunto de bienes que posee una persona o comunidad.

22) SERRA Rojas Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo II Editorial Porrúa, S.A. 1981, Décima Edición, p. 142

Valor: Precio, suma de dinero u otra unidad de cuenta - por la que puede cambiarse una cosa. Títulos representativos de participación en haberes de Sociedades, de cantidades prestadas, de mercaderías, de fondos pecuniarios o de servicios que son materias de operaciones mercantiles".²³⁾

Siendo necesaria una definición de tipo jurídico nos auxiliamos en el Diccionario Jurídico del Dr. Guillermo Cabanellas en el que se indica:

"FONDOS. Dinero en metálico o en billetes, títulos de crédito o valores fácilmente realizables del haber de un comerciante o del Erario Público y también de los particulares.

VALORES. Títulos o documentos representativos de la participación en Sociedades Mercantiles, por cantidades prestadas, mercaderías y otros objetos de las operaciones del Fisco, de los bancos, del comercio, de la industria; transacciones generalmente especulativas o productoras de intereses; cotizables. Los que permiten la fijación de un valor en dinero y son susceptibles de negociación en el mercado general, y más concretamente en las bolsas de comercio; fiduciarios. Los emitidos en representación de dinero, y con promesa de cambio por él, como los billetes de banco sin curso forzoso; públicos. Títulos de Créditos emitidos por el Estado, las Provincias y los Municipios, con su simple garantía o con alguna de carácter real, que otorgan el legítimo tenedor (suscriptor o adquirente ulterior) el derecho de obtener, al vencimiento, el reintegro de la suma entregada u otras prestaciones superiores (como la diferencia entre el valor de emisión y el nominal), y además la percepción de los intereses establecidos mientras no se amorticen los valores".²⁴⁾

23) DICCIONARIO Enciclopédico Ilustrado, Océano Uno, Editorial Océano, Edición 1994.

24) CABANELLAS de Torres Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, S.R.L., 1988, Páginas 135 y 327

Vistas las definiciones anteriores, procuraremos elaborar una, tomando en consideración los elementos expuestos, comenzando por los fondos, que se deben entender como el conjunto de bienes en dinero, títulos de crédito y valores, que un Estado se reserva para -- constituirlos y determinarlos a un fin específico.

Tocante a los valores, podemos decir que son títulos representativos de haberes o créditos, fondos, servicios y objetos de operaciones del fisco y que son emitidos por el Estado, que otorgan -- como garantía la personalidad del propio Estado o una real a su tene-- dor.

2.1 Manejo y control de los fondos y valores:

Como ha quedado establecido, es al Estado a quien corresponde en su función de servicio, administrar los fondos y valores, así como también le corresponde procurar de manera eficiente su óptimo aprovechamiento que permita encausarlos a la realización de obras públicas o en su caso que entre en la competencia de la productividad y de las mejores inversiones. El Estado bajo la representación de la Tesorería de la Federación es responsable del manejo y del control de -- dichos fondos y valores. Al ser el Estado el representante de la sociedad, la custodia, guarda y administración debe entenderse en su más -- amplia acepción, toda vez que asume la obligación de cuidar, mantener, conservar y vigilar lo ajeno como propio.

Es pues importante señalar que si el pueblo confía en su Gobierno, este deberá implementar los medios y recursos necesarios que se requieran para dar una utilización racional de los fondos, valores y bienes, situación que contribuye a lograr la producción de los -- más altos satisfactores que demanda y requiere la sociedad o el pueblo. Debiéndose implementar estrategias que auxilien en el combate contra -- la corrupción, a fin de evitar que la sociedad califique como responsables por el sólo hecho de ser servidores públicos, a esos seres que -- conforman la Administración Pública Federal, pero que por la naturaleza de sus funciones tienen la más alta responsabilidad que un Estado --

pudiese tener, frente a sus representados que en ejercicio de su derecho le eligieron, no debemos olvidar que siempre en el devenir de los tiempos y tal y como lo marca la historia, es la sociedad convertida - en pueblo, quien en última instancia califica la conducta de sus gobernantes cuando éstos actúan en contra de sus legítimos intereses. Al -- respecto el jurista Gabino Fraga nos indica "La actividad del Estado - es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas - que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva - le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesi - dad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales".²⁵⁾

Por último, es necesario apuntar que otra de las formas por las cuales el Erario Federal se incrementa, es por conducto de la -prescripción de aquellos depósitos y créditos no fiscales pero que han sido puestos a disposición o al cuidado del Gobierno Federal "Los depó - sitos al cuidado o a disposición del Gobierno Federal constituidos en - dinero o en valores, inclusive los intereses que generen, prescriben - a favor del Fisco Federal en dos años contados a partir de la fecha -- en que legalmente pudo exigirse su devolución por el depositante. La - Tesorería de la Federación y sus auxiliares estarán pendientes del --- plazo antes mencionado para declarar de oficio la prescripción y dispo - ner de los depósitos respectivos, aplicando su importe a beneficio del Fisco Federal (L.S.T.F. Artículos 36 y 38). Los Créditos no fiscales - (en realidad debía decirse: No tributarios o accesorios de ellos) a -- cargo de la Federación se extinguen por prescripción en el término de - dos años contados a partir de la fecha en que el acreedor pueda legal - mente exigir su pago. Transcurrido dicho plazo las autoridades deben - declarar de oficio la prescripción de ellos".²⁶⁾

25) FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México Editorial Porrúa 1988, Vigésima Edición. Página 13

26) DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Me - xicano Editorial Porrúa, S.A., México 1986, Décima - Cuarta Edición, Página 171

Como complemento de la anterior cita, resta indicar - que la intervención del término prescriptorio en este aspecto se efectuará cuando quien tenga derecho exija el pago en forma escrita y cuando se ejercite alguna acción ante los tribunales competentes, lo anterior conforme a lo previsto en el Artículo 47 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación. En el caso de depósitos al cuidado o a disposición del Gobierno Federal, el Fisco Federal por conducto de la autoridad competente podrá disponer de ellos y los aplicará a su favor o beneficio, una vez que quede firme la declaratoria de prescripción, se hace notar que dicha declaratoria quedará firme cuando los interesados no la recurran ante la propia Tesorería de la Federación en tiempo y de conformidad a lo preceptuado por el Artículo 54 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Marzo de 1994.

C A P I T U L O I I I

SUJETOS DE RESPONSABILIDAD

1. Características de los servidores públicos:

Al referirnos a los sujetos de responsabilidad estaremos tocando una de las partes más importantes del presente trabajo, - toda vez que procuraremos dar a conocer a aquellas Entidades, Funcionarios o Servidores Públicos que como consecuencia de las labores que realizan se encuentran ante la posibilidad de ser precisamente sujetos de responsabilidad.

Cabe señalar previamente que en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados de fecha 27 de Diciembre de 1979 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 1980, hace referencia a la denominación de FUNCIONARIOS y el ordenamiento legal que abroga el antes citado, es decir la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982, denomina a los sujetos de responsabilidad como SERVIDORES PUBLICOS, considerando que esta última expresión es la correcta, tomando en cuenta que nuestra propia Constitución Política en su Título Cuarto se menciona como De las Responsabilidades de los SERVIDORES PUBLICOS. ---- "La Primera "Novedad" que surge con las Reformas vigentes corresponde a la denominación del Título IV; en efecto, en lugar de referirse a las responsabilidades de los Funcionarios Públicos", ahora se alude a las "Responsabilidades de los Servidores Públicos", a efecto de "establecer-dice la exposición de motivos-la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión". Es claro que resulta deseable que esta denominación contribuya no sólo a desterrar la común prepotencia y negligencia con que se han conducido innumerables Servidores Públicos de cualquier nivel, sino hacer conciencia en

la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados".²⁷⁾

Apuntado lo anterior diremos que se refutan como Servidores Públicos aquellos sujetos que son titulares de los Organos del Estado y que su función y desempeño esta encaminado al servicio público, anteponiendo siempre a sus intereses personales, el beneficio del interés público, en base al órgano estatal que representa. "Para los efectos jurídicos de responsabilidades en la función pública, se consideran Servidores Públicos a los representantes de elección popular, a los integrantes de los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier tipo en la Administración -- Pública Federal o en el Distrito Federal; los cuales serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus facultades.

Los Gobernadores de las Entidades Federativas, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Estadales serán responsables por las ---- violaciones a la Constitución y las Leyes Federales, así como por el incorrecto manejo de los recursos de la Federación.

Las Constituciones de los Estados, para efectos de responsabilidades, indicarán el carácter de Servidores Públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios; según dispone el artículo 108 de la Constitución de la República"²⁸⁾

27) OROZCO Henríquez José de Jesús y otros, las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Manuel Porrúa 1984, Primera Edición. México. Página 112, 113.

28) MARTINEZ Morales Rafael I., Derecho Administrativo, Segundo Curso, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla México 1991. Página 390.

Para estar en posibilidad de citar algunas de las características que debe tener o poseer una persona o ciudadano que --- pretenda ser o haya sido designado Servidor Público nos auxiliaremos de la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorio Federales y de los altos funcionarios de los Estados, de fecha 30 de Diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de la Federación -- el 21 de Febrero de 1940: "El ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

El Estado por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo, con su claro -- sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas -- etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso -- reclamo de la justicia."²⁹⁾

De lo anterior podemos comentar que efectivamente para que un ciudadano desempeñe eficientemente su papel de Servidor Público, debe tener características especiales, toda vez que su labor será la de representar los intereses de todo un pueblo que aunque en algunos casos no participa directamente en su designación, le concede una confianza absoluta en la Administración de los bienes de la Nación. Y es precisamente cuando ese ciudadano convertido en Servidor Público-

29) REVISTA Mexicana de Justicia. Número Especial, la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana - Procuraduría General de la República. Página 224

tiene la oportunidad de ganar la confianza de la ciudadanía, aportando entrega total de los trabajos encomendados con responsabilidad, observando una conducta intachable, es decir, tratando con respeto, con rectitud y con imparcialidad a todas aquellas personas que se relacionen con la función pública que desempeña, absteniéndose de ejercer actos que afecten la buena marcha de la Administración Pública.

"El deber de diligencia llamado también de asiduidad implica las siguientes consecuencias:

- a). Responsabilidad en las tareas que se le encomiendan al funcionario o empleado; a este respecto, todo funcionario cualquiera que sea su rango es responsable de la ejecución de las tareas que le son confiadas.
- b). Continuidad, es decir, el funcionario o empleado público debe su tiempo al Estado, durante los horarios oficiales.
- c). La exclusividad plantea dos situaciones jurídicas importantes creadoras de problemas complejos: 1.- El deber de desintéres; y 2.- La acumulación de "empleos".³⁰⁾

A mayor abundamiento y con el objeto de dejar debidamente determinado al sujeto de responsabilidad, destaca la necesidad de clasificar a los servidores públicos, esto nos lleva de alguna manera a diferenciar a los empleados; funcionarios y los que podrían denominarse como altos funcionarios, para lo anterior nos apoyaremos en el texto del profesor Rafael I. Martínez Morales que en su Capítulo relativo a la clasificación de los servidores del Estado nos dice: " De ma

30) SERRA. Rojas Andres, Derecho Administrativo, México, Porrúa -- 1991. Página 412.

nera muy general pueden clasificarse a los trabajadores al servicio - del Estado en: altos funcionarios, funcionarios y empleados.

.Este último es quien presta sus servicios para algún Organó del Esta do, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en ac tividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de -- decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal - alguna.

.En cuanto a los funcionarios, como se expuso éstos disponen de un -- poder jerárquico con respecto a los empleados y los demás funciona--- rios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión- y de disciplina; nos referimos a todos los llamados mandos medios y - a parte de los denominados mandos superiores (desde Jefes de Departam- ento hasta Subsecretario).

.Por lo que respecta al alto funcionario, tradicionalmente es así --- identificado aquel que desempeña en el ámbito federal, un cargo de -- elección popular (Presidente de la República, Diputado o Senador); -- el que se encuentra en el máximo nivel dentro del Poder Judicial ---- (Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o que es titu lar de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo (Secretario de Esta- do). Conforme a la Constitución Federal, aquí quedan incluidos todos- los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad requieren declaratoria de procedencia del Organó Legislativo"31)

1.1 Tipos de responsabilidad:

Ahora bién existen diversos tipos de responsabilidad - sin embargo, consideramos necesario indicar previamente que es la ---

31) MARTINEZ, Morales Rafael I., Derecho Administrativo, Segundo - Curso, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla México 1991. Página 344-345

responsabilidad "La voz 'responsabilidad' proviene de 'respondere' - que significa, inter alia: 'prometer', 'merecer', 'pagar'. Así, --- 'responsalis' significa: 'el que responde' (fiador). En un sentido - más restringido 'responsum' ('responsable') significa: 'el obligado a responder de algo o de alguien'. 'respondere' se encuentra estrechamente relacionada con 'spondere', la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asume una obligación (Gayo Inst., 3,92) así como 'sponsio', palabra que designa la forma más -- antigua de obligación" 32) "El tercer significado es el que recoge la dogmática jurídica: un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (H. Kelsen). En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del --- cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u --- omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala --- quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado (aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito): Uno tiene la obligación de no dañar, es responsable del daño el que tiene que pagar por él". 33)

Por nuestra parte diremos que responsabilidad efectivamente nace del incumplimiento a una obligación, lo que origina un ilícito, pero también se referirá a aquella capacidad de responder - por actos propios y por supuesto también en algunos casos de los --- ajenos, existiendo la obligación de reparar o de indemnizar lo que - se ocasionó con motivo del acto perjudicial para terceros y desde el

32) DICCIONARIO Jurídico Mexicano, Tómo VIII, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1984. Página 44.

33) IDEM. Página 44

punto de vista del derecho penal diríamos que se trata de un principio por medio del cual se castiga o sanciona a quien cometió algún delito, mediante la imposición de una pena.

Por otra parte, existen en nuestra legislación diversos tipos de responsabilidad, que resultaría muy interesante tratarlas, pero que por el objetivo que nos hemos trazado para la elaboración del presente trabajo, no serán citadas, por lo que efectuada -- dicha aclaración, procederemos a citar tres tipos de responsabilidad en que los sujetos de la misma, al cometer irregularidades o actos contrarios a derecho se encuentran sujetos: esto es responsabilidad penal; responsabilidad civil y; responsabilidad administrativa.

"Los efectos estrictamente de responsabilidad se --- desglosan, a su vez, en varias especies. Ante todo, se convierte en definitiva la suspensión provisional en el cargo. Además recaerá --- sobre el responsable la inhabilitación, casi siempre absoluta, para el desempeño de cargos públicos.

Otro tipo de infracciones acarrearán responsabilidad civil y o responsabilidad estrictamente penal.

Otros delitos por infracción llevan aparejadas penas pecuniarias, y otras de tipo meramente correccional administrativo".34)

La responsabilidad penal del servidor público, la encontramos debidamente tipificada en nuestro Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Agosto de 1931 y es precisamente en su título Décimo denominado Delitos Cometidos por Servidores Públicos, donde su conte

34) BUNSTER Alvaro y otros. Las responsabilidades de los Servidores Públicos. Manuel Porrúa 1984, Primera Edición, México. Página 52

nido nos indica quienes son considerados servidores públicos y las condiciones que el Juez deba tomar en cuenta para la aplicación de las sanciones. En su capítulo II se refiere precisamente a aquellas personas que sin serlo, se ostentan y ejerzan funciones como servidores públicos, este mismo capítulo prevé también situaciones que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona concretamente en su Artículo 47 relativo a las obligaciones que todo servidor público debe observar. Pero retomando a la Legislación Penal el capítulo III del título antes mencionado, se refiere al abuso de autoridad; el capítulo IV indica lo relativo a la coalición de -- servidores públicos, el capítulo V trata sobre el uso indebido de -- atribuciones y facultades, situaciones en donde aprovechándose de su empleo, cargo o comisión los distintos servidores públicos otorgan -- diversas concesiones, que conyevan a beneficiarlos directamente o a terceros. El capítulo VI se refiere al delito de concusión, el capítulo VII versa sobre la intimidación, en donde el servidor público -- procurando evitar alguna denuncia de un particular, superior o inferior jerárquico, utiliza la violencia ya sea física o moral. El capítulo VIII se refiere a los delitos de ejercicio abusivo de funciones. Así también éste título comprende los capítulos IX, X, XII y XIII -- que se refieren al tráfico de influencia, al cohecho, peculado y al enriquecimiento ilícito, respectivamente.

De lo anterior podemos decir que conforme a nuestra legislación penal, este tipo de responsabilidad se traduce en la --- aplicación y calificación de los delitos tanto comunes como oficiales que en el ejercicio de sus funciones comete un servidor público.

Al respecto el jurista Gabino Fraga nos comenta --- "a) La responsabilidad penal de los funcionarios o empleados tiene -- lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como un agravante la circunstancia

de que su autor desempeñe una función pública".³⁵⁾

Por su parte el catedrático Rafael I. Martínez indica: "Aparte de esos delitos, que el Código agrupa como "cometidos -- por servidores públicos" y "cometidos contra la Administración de -- Justicia", consideramos que en los siguientes, dada su naturaleza -- pueden incidir los agentes del Poder Público: traición a la patria, -- espionaje, sabotaje, violación de inmunidad y neutralidad, evasión -- de presos, violación de correspondencia, ultraje de las insignias -- nacionales, revelación de secretos, falsificación de documentos, --- variación del nombre o del domicilio; uso indebido de condecoraciones, uniformes, grados, jerarquías, divisas, insignias y siglas; --- contra el consumo y la riqueza nacionales, violación de garantías -- constitucionales y fraude.

Desde luego el servidor público puede llegar a cometer cualquier delito federal o del fuero común, siendo responsable -- conforme a las leyes relativas. Las listas anteriores pretenden enumerar los que serían cometidos eventualmente, como una desviación -- del ejercicio de la función pública".³⁶⁾

Tocante a la responsabilidad civil, diremos que ésta se origina cuando una persona causa daños o perjuicios y que estos -- sean susceptibles de ser valuados pecuniariamente.

Este tipo de responsabilidad encuentra su fundamento legal en el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común -- y para toda la República en materia federal, publicado en el Diario-Oficial de la Federación el día 26 de Marzo de 1928, estableciendo --

35) FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa 1988, -- Vigésima Séptima Edición. Página 140.

36) MARTINEZ, Morales Rafael I., Derecho Administrativo, Segundo- -- curso, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla Méxi- -- co 1991. Página 392, 393

en sus artículos 1910 y 1927 que el que actúa contra la Ley o las -- buenas costumbres, causando daño a otro, esta ante la obligación de reparar, con la salvedad de que el daño haya sido producto de negligencia inexcusable o culpa de quien se considere como víctima. El artículo 1927 se refiere a la obligación que tiene el Estado de responder por aquellos daños que originen sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que el propio Estado les encomienda. Es importante señalar que este tipo de responsabilidad en la que se encuentra el Estado, es del tipo solidario, sin embargo también encontramos la responsabilidad subsidiaria que solamente podrá hacerse efectiva, cuando el funcionario o servidor público que resulte directamente responsable, no tenga bienes suficientes con que responder del daño causado, claro está que el propio Estado se encargará de verificar que efectivamente el servidor público se encuentre en un estado de insolvencia.

Lo anterior nos lleva a efectuar un breve paréntesis -- relativo a responsabilidad del Estado. "Responsabilidad del Estado. I es la obligación que tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la Administración Pública; Federal y Estatal, y de sus funcionarios, indemnizando los del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en -- cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas".³⁷⁾ Desde

37) DICCIONARIO Jurídico Mexicano, Tomo VIII, Universidad Nacional-Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1984. Página 47-48

luego que como ha quedado asentado en el párrafo anterior este tipo de responsabilidad es solidaria, toda vez que es una responsabilidad sujeta, no solamente a un daño ocasionado por un funcionario, sino que también el servidor público carezca de bienes suficientes para el logro de la reparación. Por último diremos que al igual que nuestro Código Civil, la Constitución Política en su Artículo 27 -- también prevee otro tipo de responsabilidad del Estado, al indicar que en caso de expropiaciones por causa de utilidad pública, debe mediar una indemnización.

Retomando la responsabilidad civil, el Artículo 1910 del ordenamiento legal de la materia, nos indica que no existe obligación de reparar el daño, cuando exista culpa o negligencia -- inexcusable de la víctima, sin embargo, también debemos mencionar -- que otro excluyente de responsabilidad y éste se presenta cuando el daño causado sea originado por caso fortuito o fuerza mayor.

De una manera especial el Dr. Ignacio Burgoa efectúa otra clasificación a este tipo de responsabilidad, que se adecua perfectamente al objetivo que estudiamos y es precisamente sobre el servidor público "por responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender la que contrae, como persona, en ocasión de los actos de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeña son irrelevantes.

La responsabilidad civil a que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o, con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente"38)

38) BURGOA O. Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S.A. México 1984. - Página 390.

La obligación de resarcir el daño causado que tiene el servidor público frente a los particulares, es la misma que tiene ante el Estado, ya que se encuentra obligado a repararla o solventarla en caso de haber cometido alguna falta oficial o haya incurrido en hechos ilícitos en perjuicio del Erario Federal.

Respecto a la responsabilidad administrativa, nos encontramos que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Artículo 47 principalmente el que señala las obligaciones a que se sujetarán los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, y que su incumplimiento producirá consecuentemente sanciones de acuerdo a la naturaleza de la infracción. Cuando algún servidor público con motivo de su conducta ocasione actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, deberá ser sujeto de responsabilidad administrativa. Es decir, se origina desde el momento en que un servidor público no da cumplimiento a sus obligaciones en el ejercicio de su función.

Es de resaltar que la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos corresponde principalmente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pero también faculta a las Contralorías Internas, para imponer sanciones tanto disciplinarias como económicas, esto último dependiendo del monto, ya que cuando es superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, le corresponde en forma exclusiva a la Secretaría en comento.

Nuestra Constitución Política también nos indica una serie de sanciones en su Título Cuarto e inclusive en su Artículo 113 se refiere a las Leyes Sobre Responsabilidades Administrativas y su determinación en cuanto a obligaciones.

"Los funcionarios públicos están sujetos a responsabilidad administrativa, civil y penal. La primera se deriva de la obligación que tiene de "guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen" antes de tomar posesión de su cargo (Artículo 128 Constitucional) y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias, establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios personifican o encarnan, Incumbiendo su imposición a las distintas autoridades, que tales ordenamientos determinen. La responsabilidad administrativa se origina, comunmente, en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal".³⁹⁾

También Gabino Fraga nos aporta respecto a este tipo de responsabilidad lo siguiente: "La responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de funciones, pudiendo ser concomitante -- con la responsabilidad civil y la penal.

Esta responsabilidad puede en unos casos traer -- como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. -- En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la ---- administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria y la autoridad que la impone es la Jerárquica, superior al -- empleado que ha cometido la falta".⁴⁰⁾

39) REVISTA Mexicana de Justicia, Número especial, la Responsabilidad de los funcionarios públicos en la Legislación Mexicana, Procuraduría General de la República. Página 89.

40) FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa 1988 Vigésima Séptima Edición. Página 141.

En el caso particular de los servidores públicos-- que en razón de las actividades que les encomienda el Estado, tienen el encargo de administrar, manejar o cuidar fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, además de la Ley -- Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentra la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de -- la Federación, así como su Reglamento, Ordenamientos que regularán-- de manera especial a este tipo de servidores públicos.

La Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos-- y Valores y su Reglamento, publicados en el Diario Oficial de la -- Federación el día 31 de Diciembre de 1959 y 26 de Junio de 1968 res-- pectivamente, mencionan en el contenido de sus artículos a tres ti-- pos que se considerarán como sujetos de responsabilidad, esto es -- responsable directo, subsidiario y solidario. Los Artículos 105 y -- 106 del Reglamento en comento indican lo siguiente:

"Artículo 105.- Las responsabilidades se consti-- tuirán en primer término, a cargo de las personas que directamente-- hayan ejecutado los actos que las originaron y subsidiariamente a -- los funcionarios, empleados y agentes de la Federación que por la -- índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado tales -- actos por causas que impliquen culpa, dolo o negligencia, por parte -- de los mismos.

Artículo 106.- Los particulares serán solidaria-- mente responsables con los funcionarios, empleados y agentes de la -- Federación, cuando participen en irregularidades que lesionen los -- intereses del Erario Federal". 41)

41) LEY Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores -- y su Reglamento, Secretaría de Hacienda y Crédito. México -- 1982. Página 30.

Los anteriores preceptos, procuran señalar a ---- quien habrá de fncarséle responsabilidad y en que orden, situaciones que se consignarán en un documento denominado PLIEGO PREVENTIVO DE RESPONSABILIDADES, que será emitido de conformidad con los Artículos 11 Fracción XXXIV, 104 Fracción VIII y 117 Fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Enero de 1993, y formulado por la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores de la Tesorería de la Federación.

El responsable directo es aquel servidor público que con su conducta omite o comete alguna irregularidad, por su parte el subsidiario resulta ser el funcionario que teniendo a su cargo al trabajador que comete la irregularidad, no efectúa una revisión de sus labores o tareas encomendadas. Desde luego que se deben considerar aspectos como el dolo, la culpa o la negligencia de ---- éstos para determinar esa responsabilidad subsidiaria.

El responsable solidario a diferencia de los sujetos anteriores, siempre es un particular y su solidaridad frente a la irregularidad cometida será establecida con el responsable --- directo. Sin embargo a éstos no se les podrá exigir responsabilidad administrativa, por ser esta de aplicación exclusivamente a los --- servidores públicos.

Asimismo cabe resaltar que el responsable subsidiario goza respecto del directo y del solidario, del beneficio de orden, pero no del de exclusión, en lo que se refiere a la solventación de las responsabilidades.

2. ORGANISMO DE CONTROL Y VIGILANCIA.

Visto en el punto anterior de este capítulo lo relacionado con los sujetos de la responsabilidad, corresponde estudiar, sobre quien recae conforme a nuestros ordenamientos legales, la facultad de controlar y vigilar a los sujetos de responsabilidad, principalmente en lo que se refiere al manejo, custodia, recaudación y administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

En México la administración pública de conformidad con las Leyes Orgánicas correspondientes, se ejerce por los diversos Organismos Centralizados del Poder Público, así como por entidades paraestatales, quienes tienen la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de cualquier servidor público en el ejercicio de sus funciones. Procurando que los actos que realicen, no persigan finalidades diversas y en perjuicio de sus gobernados.

"La malversación de fondos propiamente dicha, ésto es, la aplicación de fondos públicos a una destinación pública distinta de la que les corresponde, ahora legislada en la Fracción III del Artículo 217. Tampoco es ella, ciertamente, una forma de corrupción, y su incriminación responde, como ha quedado dicho, a la tutela de la regularidad de la función pública, aparte el perjuicio material manifiesto que acarrea para el Erario el deber suplir los bienes desviados con otros que atiendan la necesidad pública que ha quedado desprovista" 42)

42) BUNSTER Alvaro y otros, las responsabilidades de los servidores públicos.

Los ordenamientos jurídicos vigentes, tales como, la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, -- así como las reformas administrativas que inicialmente conocimos por conducto de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, substituida dos años después de que entrara en vigor, por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, provocan de alguna manera el fortalecimiento de la Administración Pública, ocasionando una mejor eficacia en el cumplimiento de -- los objetivos del Sector Público, por vía de los diversos métodos de control y fiscalización que se encausan hacia la determinación y comprobación de irregularidades, con la finalidad de detectar cuales resultan ser las áreas que en razón de las funciones que desarrollan, -- presentan un mayor número de irregularidades que reflejan un alto --- índice de lesiones al Erario Federal.

En lo que se refiere al presupuesto de egresos de la Federación, nuestra Constitución Política, indica en forma clara que en su gestión financiera debe ajustarse a los criterios acordados, -- no debiendo desviar esos recursos en actividades que estén fuera de -- los programas y objetivos ya planeados.

"La Constitución Federal (Artículo 74-IV) Dispone que si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda, aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, deben determinarse las responsabilidades de acuerdo -- con la Ley". 43)

43) DE LA GARZA, Sergio Francisco,
Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A.
14 Edición, México 1986. Página 192

La revisión de la cuenta pública, corresponde efectivamente a la Cámara de Diputados por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, elaborando un exámen de dicha cuenta, a efecto de que si -- en su curso se encuentran discrepancias, deberá determinar la aplicación de responsabilidades en términos de su Ley Orgánica, procediendo a la formulación de observaciones, en relación con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

"Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda. La CMH es el Órgano Técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del D.D.F. En la iniciativa se subraya que "debe ser un Órgano Técnico y, por lo mismo, estar al margen de los acontecimientos trianuales de la Política Militante, con objeto de garantizar su responsabilidad, respetabilidad, confiabilidad y la realización de las altas finalidades que le corresponden en nuestro régimen democrático. Por ello, aunque dependencia del Poder Legislativo, bajo el control directo de la Cámara de Diputados, conviene señalar que debe ser independiente en la ejecución de sus programas de trabajo".⁴⁴⁾

Es importante destacar que la Contaduría Mayor de Hacienda tiene numerosas atribuciones que utiliza para el logro de sus objetivos, entre estas se encuentra, el procurar que la autoridad competente efectúe el fincamiento de responsabilidades, cuando como consecuencia de las visitas, inspecciones y auditorías que realice -- encontrare deficiencias en la aplicación del presupuesto de Egresos.

Es de resaltar que la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, tenía entre otras, la facultad de aplicar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, tal y como lo dispone en su artículo primero la citada Ley, sin embargo, con su desaparición en la Administración Pública Federal, deja sus atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con

44) DE LA GARZA, Sergio Francisco,
Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A.
14 Edición, México 1986. Página 186

lo preceptuado por el Artículo Quinto transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de Febrero de 1992 que modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, -- por lo que los rubros relativos al gasto público federal y las actividades de programación y presupuestación de esta, las toma la citada - Secretaría de Hacienda, siendo en consecuencia la encargada de examinar los anteproyectos de presupuesto que las demás entidades le remitan y, ya en su conjunto elabora un sólo proyecto de presupuesto de - Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a fin de enviarlo a la Cámara de Diputados para su exámen, discusión y aprobación, cabe señalar que su vigencia se limita únicamente a un -- año fiscal.

Por lo que hace a los ingresos que el Estado obtiene -- por conducto de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos así como por financiamientos, producto de contratos dentro o fuera -- del país, dan como resultado la creación de la Ley de Ingresos de la Federación. "La Ley de Ingresos de la Federación, que así se llama al acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal - está autorizado para recaudar en un año determinado, constituye por - lo general, una mera lista de "conceptos" por virtud de los cuales -- puede percibir ingresos el Gobierno"45)

Desde luego que la iniciativa de esta Ley, queda suje -- ta a la discusión inicial de la Cámara de Diputados y posteriormente -- pasará a la de Senadores, apuntando que su vigencia será anual.

En el capítulo segundo, nos referimos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus facultades de recaudación, de los fondos provenientes de la Ley de Ingresos de la Federación y otros -- conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por conducto de la Te -- sorería de la Federación. Estas facultades las encontramos en la Ley - del Servicio de Tesorería de la Federación y concretamente en su Art.82

se indica que la mencionada Tesorería debe concentrar, revisar, integrar y controlar la información contable del movimiento de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, produciendo los estados contables para su integración en la cuenta pública federal. En consecuencia ésto le permitirá determinar en su momento la detección de irregularidades que los servidores públicos en materia de fondos y valores, llegaren a cometer, produciendo en consecuencia responsabilidades que en su momento deberán ser sancionadas. Fortaleciendo lo anterior el 26 de Marzo de 1994, entro en vigor el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, que en su título séptimo, establece la forma en que le rendirán a la Tesorería de la Federación las concentraciones de la cuenta comprobada.

Corresponde a la Tesorería de la Federación de conformidad a lo dispuesto por el Artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la ejecución de diversas facultades, mismas que para dar su adecuado cumplimiento será auxiliado por las Subtesorerías de Operación, de Control, Informática, por la Dirección de Procedimientos Legales y la de Técnica Operativa; así como por la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores y por los Delegados Regionales de la Tesorería de la Federación, por último se señala a los inspectores y ejecutores y demás personal que las necesidades del servicio requiera.

2.1 La Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores

Corresponde precisamente por el tema sujeto a estudio, como un Organismo de control y vigilancia, la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, que en el organigrama de la Tesorería de la Federación ocupa un nivel de Dirección General, a su vez esta auxiliada por tres Direcciones de Área, como son: la de Inspección, de Control y Técnica, conformadas en su conjunto por un total de diez jefaturas de Departamento. En el interior de la República cuenta con ocho Delegaciones Regionales, cuya denominación específica es la de Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación, sus sedes se encuentran localizadas en los Estados de Sonora, Coahuila, Nuevo

León, Jalisco, Guanajuato, Puebla, Morelos y Campeche, respectivamente.

Sus facultades las encontramos en los Artículos 104 y 117 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su fundamento constitucional es el capítulo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos y su objeto lo enmarcan la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento.

Sin embargo previo un estudio más detallado de esta Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, se considera prudente mencionar algunos antecedentes.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de Diciembre de 1959, aparece publicada la creación de el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, cuyo objetivo era el de comprobar el funcionamiento adecuado de las oficinas que recaudaban, manejaban, administraban y custodiaban, fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, así como el cumplimiento de las obligaciones que sobre el particular exigen a los funcionarios empleados o agentes federales.

Fué la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, de la entonces Subsecretaría de Inspección Fiscal, la que entre los años de 1960 a 1982 tuvo a su cargo la revisión y supervisión de la mencionadas oficinas, extendiéndose su ámbito de competencia a las dependencias de la Administración Pública Centralizada, que llevaban a cabo algunas de las mencionadas funciones. Cabe señalar que en el período señalado, ésta Dirección General era auxiliada por las Direcciones de Control de Fondos y Valores; y de Investigación de Fondos y Valores y que a diferencia de su organigrama actual, entonces contaba con Delegaciones Regionales de Vigilancia de Fondos y Valores.

El primero de Enero de 1983 la aplicación de la Ley -- Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación -- y su Reglamento, pasaron a ser competencia de la recién creada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la que ejerció directamente las funciones que tenía hasta esa fecha la extinta Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores, desde luego que lo -- antes descrito fue motivado por las reformas que sufrió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al otorgarle a la citada Secretaría, facultades para la vigilancia del manejo de fondos y valores de la Federación. A partir del mes de Noviembre de 1983 la multicitada Secretaría de Estado emitió un Acuerdo por el que se indicaba que la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito --- Público, sería la encargada de realizar los actos de vigilancia en -- materia de fondos y valores federales, y así estuvo funcionando hasta el 31 de Diciembre de 1988, fecha en la que dejó de funcionar como -- tal.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Enero de 1989, incorporó entre sus Unidades Administrativas a la -- Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, como una dependencia de la -- Tesorería de la Federación. En este ordenamiento se mencionan sus --- atribuciones, resaltando por su importancia las relativas a ordenar y practicar inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimientos de existencias, análisis de los sistemas de control establecidos y otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, manejo custodia, aplicación o administración de los fondos y valores, propiedad o al cuidado de la Federación, por parte de los servidores públicos, sin detrimento de las facultades que correspondan al personal de vigilancia, conforme a la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, y demás disposiciones legales.

En el mes de Abril de 1989, se establecieron las bases de coordinación en materia de fondos y valores entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de instituir una colaboración perma

nente que permitieran aumentar la eficiencia en el ejercicio de sus respectivas atribuciones. En estas bases, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se comprometió a incluir a sus programas de vigilancia en materia de fondos y valores, los siguientes conceptos:

- Recaudación, concentración, custodia, vigilancia y situación de los fondos provenientes de la Ley de Ingresos de la Federación.

Consistente en la verificación de aquellas oficinas -- que tienen a su cargo la captación de ingresos provenientes de la Ley es decir, que estas lo hagan dentro de los sistemas y procedimientos en materia de vigilancia de fondos y valores, y que a su vez las concentraciones las efectúen correctamente y en los tiempos autorizados. Asimismo que se tomen las medidas de seguridad necesarias que permitan asegurar los fondos durante el tiempo que se tienen en depósito en las oficinas.

Lo anterior se lleva a cabo mediante la programación de visitas a las oficinas cuyos indicadores reporten un gran volumen en el manejo de los fondos, o bien retrasos en las concentraciones -- o en la rendición de las cuentas correspondientes o derivadas de la acción de quejas y denuncias, que sean canalizadas a través de la Unidad de la Contraloría Interna de la propia Secretaría de Hacienda.

- Reconocimientos de existencias en materia de Fondos y Valores a las Administraciones Locales de Recaudación, Aduanas, Cajas Recaudadoras, Casa de Moneda, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores y, en general a las Oficinas de la Federación que tengan a su cargo la recaudación, manejo o administración de fondos y valores.

En estos aspectos el personal de vigilancia debe comprobar que el monto de las existencias de fondos y valores, que en un momento dado obren en poder de las Oficinas, corresponda a las que deben tener en el acto de la diligencia. Asimismo que los documentos-

encontrados justifiquen a las disposiciones legales correspondientes. Para el desarrollo de las diligencias, se debe tomar en consideración instructivos y guías de trabajo que sobre el particular debe contar la propia Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.

- Créditos Fiscales Millonarios o Milenarios en Administraciones Locales de Recaudación.

En este punto la labor a realizar por el personal de inspección será el de verificar que los créditos millonarios o milenarios tengan la promoción adecuada y en su caso dictar las medidas necesarias que permitan o agilicen la determinación de responsabilidades cuando proceda y, las deficiencias en los procedimientos los deberá reportar a la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda, a fin de que ésta conforme a sus facultades determine la aplicación de responsabilidades administrativas, como podría ser una suspensión o amonestación escrita.

- Recaudación, Vía Red Bancaria.

La verificación a las oficinas incorporadas al Sistema de Recaudación Vía Red Bancaria, consiste en comprobar que se concen tren con la debida oportunidad los fondos recaudados, y a su vez que la rendición sobre la recaudación por este concepto, corresponda a los plazos establecidos en las disposiciones que al efecto se dicten, incluyendo las revisiones a las Ventanillas Bancarias.

- Ingresos Federales a través de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El personal de inspección deberá comprobar que las Tesorerías de los Estados cumplan con los convenios celebrados con el Ejecutivo Federal, representado por la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, en las materias de captación y concentración de fondos, así como la oportuna rendición de las cuentas periódicas.

- Inversiones Financieras en Valores.

Resulta importante que se verifique la existencia de convenios de depósito en este tipo de inversiones, respecto de los montos que depositan las diferentes Entidades de la Administración Pública Federal a través de los diferentes instrumentos de inversión que se acuerden previamente.

- Fondos Revolventes.

A fin de estar en posibilidad de determinar las existencias de efectivo, de acuerdo a los saldos existentes en poder de la Oficina sujeta a revisión por el personal de inspección de vigilancia de fondos y valores, es importante la práctica de arquezos.

- Garantía a favor del Gobierno Federal.

Verificar que las diversas garantías que en un momento determinado sean exigidas a los particulares ya sean personas físicas o morales, por las dependencias u oficinas recaudadoras, correspondan a los montos objeto de las mismas. Asimismo que se lleve un adecuado seguimiento sobre su vigencia a fin de evitar la procedencia de la prescripción en perjuicio del Erario Federal.

- Billetes de depósito a favor de la Tesorería de la Federación, expedidos por Instituciones autorizadas.

En este aspecto se deberá asegurar que estos instrumentos sean manejados de acuerdo a las disposiciones legales correspondientes, por las diversas oficinas que en razón de su competencia los tienen en custodia, en el sentido de mantenerse vigentes o bien-

hacerse efectivos, y que invariablemente estén librados a favor de la Tesorería de la Federación.

- Fondo de Garantía para reintegros al Erario Federal.

Derivado de cada uno de los actos de Vigilancia de --- Fondos y Valores, el personal que los realice deberá constatar que - los servidores públicos objeto de dicho fondo, estén integrados al - padrón o catálogo correspondiente, es de destacar que en este catálogo se enlista a aquellos servidores públicos sujetos al descuento -- que la Federación efectúa de sus salarios. Asimismo que los fondos - recaudados por este concepto, se apliquen en forma adecuada.

- Devoluciones de cantidades pagadas indebidamente al Fisco.

Verificar que las ordenes de devolución de ingresos -- serán hechas por personas con atribuciones para ello y revisar el -- cálculo correspondiente, con el objeto de evitar que el Erario Federal resulte perjudicado.

- Bienes embargados sujetos a remate.

Comprobar que este tipo de bienes, correspondan en mon to, al valor de los créditos fiscales correspondientes. Asimismo que las dependencias que tienen a su cargo su custodia, lo hagan dentro de las medidas mínimas de aseguramiento, es decir, que eviten su deterioro, destrucción o desaparición por robo, caso fortuito o fuerza mayor, procediendo en su caso, al fincamiento de responsabilidades - correspondientes al o a los servidores públicos, que resulten responsables una vez que sean practicadas las investigaciones a que haya - lugar.

- Guarda, aplicación, distribución, remate o venta de bienes.

Este último aspecto consiste en la verificación de los Almacenes Fiscales a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comprobando que se reúnan los requisitos de seguridad para la guarda o custodia de los diversos bienes propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y que las existencias de los mismos estén debidamente registrados en los inventarios, asegurándose que estas sean las reales.

Asimismo vigilar que la baja de las mercancías y demás bienes, por destrucción corresponda a los requisitos de inutilidad, dejando en todo caso constancia escrita del procedimiento de destrucción, y por otra parte vigilar que los remates de estos bienes, se hagan conforme a lo dispuesto por las disposiciones dictadas en la Legislación Fiscal y con apego a la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores.

Estas bases fueron suscritas por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, así como por el Tesorero de la Federación y el Subsecretario "B" de la mencionada Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Fué así como en base a lo establecido en el Reglamento Interior y en las citadas bases de coordinación, en el mes de Marzo de 1989, inició sus operaciones la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores de la Tesorería de la Federación.

Desde luego que las bases de coordinación, no podrían desarrollarse si la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, careciera de facultades y atribuciones en los ordenamientos legales vigentes de nuestra legislación mexicana "De acuerdo con el principio

de legalidad, el Estado se traduce en un conjunto de principios jurídicos inspirados en el interés general. El funcionario público no puede actuar sino en la esfera de su competencia, cualquier acto que no se ajuste a este principio, implica una responsabilidad no para el Estado que señala la subordinación a la ley, sino para el funcionario que al no ajustarse a los preceptos legales, ocasiona un daño o perjuicio a un particular, del cual debe responder".⁴⁶⁾

Es por esto que, consideramos necesario anotar las atribuciones que en razón de su competencia tiene la Unidad de Vigilancia que nos ocupa, conforme a lo dispuesto por los Artículos 104 y 117 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Artículo 104.- Compete a la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores:

I.- Acordar con su superior jerárquico los asuntos de su competencia.

II.- Proponer, para su aprobación superior, los programas en materia de inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, por parte de los servidores públicos; así como dirigir, ordenar, supervisar y coordinar la operación y ejecución de los programas aprobados de las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación.

III.- Proponer para aprobación superior, los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo en las materias de su competencia.

IV.- Ordenar y practicar inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimientos de existencias, análisis de los-

46) SERRA Rojas Andrés.

Derecho Administrativo. Segundo Tomo, Editorial Porrúa, S.A.
Décima Edición, México 1981. Página 688

sistemas de control establecidos y, otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación, por parte de los servidores públicos y auxiliares, sin detrimento de las facultades que correspondan a otras dependencias.

V.- Embargar precautoriamente los bienes de los servidores públicos, responsables de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, para asegurar los intereses del Erario Federal y suspender provisionalmente en las funciones de recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores a dichos responsables, informando de ello, inmediatamente, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y ordenar la sustitución que, en su caso, corresponda.

VI.- Coordinar la práctica de la inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación.

VII.- Supervisar la impresión, envío, custodia y destrucción de valores, así como la acuñación de moneda, dando aviso inmediato de sus resultados a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

VIII.- Formular los pliegos preventivos de responsabilidades y los de observaciones y ejercer las facultades que correspondan al personal de vigilancia conforme a la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y demás disposiciones legales.

IX.- Informar los resultados de sus actuaciones a la Oficialía Mayor, para que ejerza sus facultades en materia de responsabilidades de los servidores públicos de la Secretaría.

X.- Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de los hechos de que tengan conocimiento, que puedan constituir delitos en el desempeño de las funciones de los servidores públicos, para que ejerza sus facultades.

Artículo 117.- Compete a las Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación, dentro de la circunscripción territorial que les corresponda:

I.- Aplicar los programas aprobados en materia de vigilancia del patrimonio de la Federación y de los fondos y valores de su propiedad o a su cuidado, así como los sistemas, procedimientos, y métodos de trabajo establecidos.

II.- Ordenar y practicar, por conducto del personal de inspección de la Tesorería de la Federación que tenga adscrito, las inspecciones, investigaciones, visitas, compulsas, reconocimientos de existencia, análisis de los sistemas de control establecidos y otras formas de comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación, por parte de los servidores públicos y auxiliares de la Tesorería de la Federación, sin detrimento de las facultades que correspondan a otras dependencias.

III.- Formular los pliegos preventivos de responsabilidades y los de observaciones, así como ejercer las facultades que correspondan al personal de vigilancia, conforme a la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento y otras disposiciones legales.

IV.- Dictar mandamiento de ejecución por escrito, debidamente motivado y fundado, designando ejecutor y embargar precautoriamente bienes de los servidores públicos responsables de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, para asegurar los intereses del Erario Federal, cuando los pliegos preventivos de responsabilidades no se solventen en el acto.

V.- Ampliar o reducir los embargos precautorios cuando proceda y suspender preventivamente en las funciones de recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, a dichos responsables, -- informando de ello inmediatamente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y ordenar la sustitución que en su caso corresponda.

VI.- Supervisar la impresión, envío, custodia y destrucción de valores, dando aviso inmediato de sus resultados a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

VII.- Ordenar y supervisar al personal de inspección que le sea adscrito, el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, a fin de dar cumplimiento a los programas aprobados.

VIII.- Coordinarse con las demás Unidades Administrativas Regionales de la Secretaría y de otras Dependencias, así como con las Autoridades Fiscales de las Entidades Federativas Coordinadas, -- para el mejor ejercicio de sus facultades.

Cada Delegación Regional de la Tesorería de la Federación, estará a cargo de un Delegado Regional del que dependerán los inspectores que tenga adscritos y el personal que las necesidades -- del servicio requiera". 47)

2.2 La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En el punto anterior citamos que entre las facultades de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, se encuentra la de formular pliegos preventivos de responsabilidades, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 104 Fracción VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es en efecto la facultad de la Unidad antes mencionada de carácter preventivo, cuya característica principal es la de resarcir el daño que ocasiona con su acción u omisión algún servidor público, que tiene bajo su cargo la custodia, manejo o administración de fondos y valores de la Federación.

El pliego preventivo de responsabilidades busca preferentemente en términos de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, resarcir el daño ocasionado en la forma más expedita o en su caso garantizar los intereses del Fisco -

47) REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Federal por vía del embargo precautorio. Desde luego que en este --- último supuesto, el embargo no adquiere la calidad de definitivo, -- toda vez que se requerirá de la intervención de otra autoridad que - determine, si el acto denominado pliego preventivo de responsabilidades puede o esta en condición de ser confirmado.

La Autoridad a la que nos referimos es precisamente - la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que de con formidad a lo establecido en la Fracción XVII del Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Pre supuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, emi tirá un documento denominado pliego de responsabilidades. Como puede observarse este acto ha perdido la calidad de preventivo, por lo que la Secretaría de Estado en comento, se convierte en una autoridad -- calificadora de los actos que efectuó el servicio de vigilancia y -- que como resultado de sus actuaciones emitió un pliego preventivo -- de responsabilidades.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federa ción, además de confirmar los actos antes descritos, también podrá - si así lo considera cancelarlos o en su caso extinguirlos.

La cancelación procederá cuando no existan elementos suficientes para su procedencia, o el preventivo de responsabilida des no se encuentre debidamente fundado y motivado, o resulte incos teable su cobro.

La Extinción se presenta en diversos aspectos, está - podrá proceder por pago, cuando alguno de los responsables ya sea -- directos, solidarios o subsidiarios, subsane el importe total de las irregularidades previamente determinadas, otra forma de extinción se presenta cuando alguna autoridad judicial competente conoce del asun to y dicta alguna resolución favorable al o a los responsables, así-

mismo cuando es declarada la prescripción y por último por resolución favorable que dicte la propia Secretaría.

En el caso de procedencia de las responsabilidades -- la Secretaría de la Contraloría que nos ocupa, procederá a solicitar con la intervención de la Tesorería de la Federación- se ordene su cobro, si existiera embargo precautorio, éste pasará a ser definitivo y su término para hacerse efectivo, se registrará en términos de la -- Legislación Fiscal. Es de resaltar que este tipo de responsabilidades, aunque derivado de responsabilidades cometidas por servidores -- públicos, se convierte en un crédito fiscal de conformidad a lo preceptuado por el Artículo 4º del Código Fiscal de la Federación.

Desde luego que no debemos olvidar que aunque el o -- los servidores públicos procuren resarcir el daño ocasionado al Erario Federal, éste no los libera del a responsabilidad penal o de --- otro género al que hubiesen incurrido.

Entre otras facultades de la Secretaría de Estado a -- que nos referimos, esta desde luego la de sancionar administrativamente a los servidores públicos responsables en términos de la Ley -- Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de conformidad al Reglamento Interior de la Secretaría.

CAPITULO IV

MEDIOS DE APREMIO

1. Medidas preventivas:

Ante la necesidad de satisfacer los requerimientos de los gobernados, el Estado tiene la obligación de cumplir plenamente en todos sus actos, mismos que van aparejados de las funciones o actividades que efectúan los servidores públicos, sin embargo, éstos no están exentos de incurrir en irregularidades al momento de realizar las labores que se les encomienden. Para lo cual el propio Estado se ha visto ante la necesidad de crear mecanismos de control que le permitan de manera preventiva, evitar que los servidores públicos efectúen actos contrarios al interés público.

"La Administración Pública, por ser una actividad -- al servicio de la comunidad y no una actividad privada, comporta más obligaciones que prerrogativas y sitúa a quienes la integran frente a deberes especiales y a peculiares instancias de responsabilidad"⁴⁸).

Desde luego que la actividad controladora que tiene el Estado sobre los servidores públicos, debe ser debidamente reglamentada y no confundirla con un prototipo de la policía, que en el -- caso en particular resultaría la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sin embargo, sus funciones debidamente indicadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son precisamente de control. Debemos apuntar que antes de la creación en 1983 de la Secretaría de Estado antes citada, la actividad de controlar a aquellos que forman parte de las Dependencias y Entidades de la Adminis--

48) BUNSTER Alvaro y otros.

Las responsabilidades de los servidores públicos.

Manuel Porrúa 1984, Primera Edición,

México Página 14

tración Pública Federal, estaba a cargo de manera interna por cada una de las Contralorías Internas, por lo que la Secretaría de la Contraloría llega a ser una globalizadora del control interno del Estado.

La reglamentación a que nos referimos debe ser aplicada de acuerdo a la situación real o a las necesidades que se presenten de acuerdo al servicio y función prestado, es decir, que los reglamentos que emita el Estado como autoridad, deberán ser en su caso --- internos, cuya finalidad será la de regular el trabajo en las dependencias y entidades administrativas, en los que se deberá indicar la forma de como se deberán ejecutar los actos que tenga encomendados -- cada Unidad Administrativa.

Otro tipo de Reglamento resulta aquel que determine la estructura y el funcionamiento interno de las Dependencias, debiendo indicar que funciones corresponden a cada Unidad a fin de que con esto se evite la duplicidad de los trabajos que se realizan y procurando la eficiencia en el servicio público.

También encontramos Reglamentos puramente administrativos que se encargarán de regular las condiciones generales de trabajo y en los que se establecerá principalmente los derechos y obligaciones de los trabajadores.

Como se advierte estos Reglamentos están dirigidos a las Unidades Administrativas y a los servidores públicos que las conforman, sin embargo, al igual que las leyes secundarias, este tipo de reglamentaciones emitidas por el Estado a través del Ejecutivo Federal, no deberán oponerse a la Constitución, ni tampoco podrán infringir o alterar leyes ordinarias, encontrando en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el

fundamento legal para esta facultad del Presidente de la República.

"El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para -- sancionar al servidor público deshonesto e incompetente; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenteen sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión -- administrativa; asimismo tales disposiciones deben respetar siempre -- los derechos laborales constitucionalmente garantizados, de los servidores públicos. En este sentido, pues, parecería conveniente revisar algunas de las disposiciones vigentes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que se ajusten a los anteriores postulados".⁴⁹⁾

La nota que precede apunta una situación realmente interesante, que como comentario adicional debemos indicar, que efectivamente los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, deben ser respetados y tomarse en consideración ya que éstos no siempre se dejan a salvo, afectando al trabajador sujeto al servicio público en situaciones contrarias a lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del artículo 123 Constitucional en su apartado B). Por lo que siempre deberá buscarse la compatibilidad entre el cumplimiento eficaz de la función pública por parte del Estado y los derechos y beneficios de los trabajadores.

El objeto fundamental del Estado, al emitir diversas reglamentaciones es precisamente garantizar a los gobernados, eficiencia y equidad, obligando con las normas contenidas en éstos, a que el servidor público actúe de acuerdo a sus mandamientos y para el caso de incumplimiento sean aplicadas las sanciones correspondientes. Al --

respecto, apunta Andrés Serra Rojas "En el derecho administrativo la situación es diferente, porque el legislador como una garantía del -- Estado de derecho, se ve obligado a someter a los funcionarios a los mandatos legales. La actuación sin norma conduce a un régimen de arbitrariedad y despotismo".⁵⁰⁾

Por lo que podríamos concluir que las normas que contienen los ordenamientos administrativos, no sólo pretenden obligar al servidor público a su cumplimiento, sino que también, garantizan el funcionamiento del Estado en beneficio de los particulares.

En materia de fondos y valores, encontramos medidas preventivas, que como un mecanismo de control, la Tesorería de la Federación a través de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores. Así como su Reglamento, procurando evitar que el Erario Federal resulte afectado.

Resulta importante puntualizar que en épocas anteriores, la auditoría se circunscribía básicamente a los aspectos puramente financieros en el sector privado, así como al cumplimiento legal en lo que se refiere al sector público. En la actualidad se ha dado un amplio sentido a las complejidades que requiere la auditoría, encaminándola al examen de cualquier actividad, dando énfasis dentro del sector público a los aspectos de tipo financiero-operacional.

Con la expedición de normatividad jurídica en materia de responsabilidades, entendiéndose por esto a la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, el Estado busca garan--

50) SERRA Rojas Andrés.
Derecho Administrativo Tomo I,
Editorial Porrúa, S.A. 1981
Décima Edición. Página 189

tizar que se cuente con un instrumento para que los servidores públicos actúen del marco específico de asignación de competencia que les confiere la Ley y que en caso de que su actuación no se encuadre en dicho marco, existan los medios necesarios para corregir y sancionar las desviaciones.

El propósito de los actos de fiscalización, no está dirigido a descubrir fraudes, irregularidades y desviaciones con la finalidad de aplicar sanciones, sino a la identificación de las causas básicas de los problemas para corregirlos, logrando de esta manera la prevención para casos futuros, encaminados a mejorar el sistema de control y evaluación gubernamental, traducéndose éste en los procedimientos y acciones normadas y coordinadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Toda revisión que se practique en las oficinas que recauden, manejen, custodien o administren fondos y valores del Gobierno Federal, deberá sujetarse a los lineamientos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para las visitas domiciliarias, que entre otros, señala que para su ejecución es preciso contar con mandamiento escrito emitido por la Autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, así como su ejecución.

Considerando lo anterior, es importante conocer el marco legal por el que los encargados de los Organos de Control se apoyan para el ejercicio de sus facultades como autoridad revisora:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la parte conducente a la Dependencia o Entidad de la adscripción del Organó de Control.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando en las revisiones efectuadas sean detectadas respon-

sabilidades de carácter administrativo.

Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, por lo que hace a la Constitución de los Pliegos Preventivos de Responsabilidades de Observaciones y de Orden.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la parte relativa a las atribuciones del Órgano de Control.

Instrucciones, normatividad y requerimientos que reciba de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el ámbito de competencia de Vigilancia de Fondos y Valores.

Disposiciones Internas de la Dependencia o Entidad de la adscripción del Órgano de Control, tendientes a asegurar el control de los fondos y valores federales.

La Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, faculta al personal encargado de su aplicación a efectuar el fincamiento de pliegos preventivos de responsabilidades, cuando sean detectados daños y perjuicios al Erario Federal, sin embargo también señala que entre los actos de vigilancia que se realicen se estará en posibilidad de instruir pliegos de observaciones por falta de justificación, pliegos de observaciones por falta de comprobación y pliegos de orden, mismos que fueron creados con el objeto de prevenir que los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, en el ejercicio de sus funciones, no lleguen a incurrir en responsabilidades que ocasionen daños o perjuicios al Fisco Federal. Así también deberán ser considerados para la aplicación de la citada ley, los particulares que resulten de acuerdo a los

ordenamientos legales aplicables, designados o autorizados a la recaudación, manejo y cuidado de fondos y valores federales.

Los pliegos a que nos referimos, podrán ser determinados cuando el personal de inspección, en el ejercicio de sus funciones y previa orden que autorice la diligencia o practicar de acuerdo a los actos de vigilancia previamente establecidos y de conformidad al artículo 8º de la citada Ley del Servicio de Vigilancia:

I.- Visitas

II.- Reconocimientos de existencias

III.- Intervenciones

IV.- Expedición de constancias, y

V.- Los demás que de manera expresa determinan éstas u otras Leyes.

Se encuentran irregularidades que aún no hayan afectado al Erario Federal y como consecuencia aún son susceptibles de ser subsanadas por las propias oficinas que resultan fiscalizadas.

En lo referente a los pliegos de observaciones por falta de justificación, éstos son documentos en los que serán consignadas las irregularidades en que incurren los servidores públicos al realizar operaciones que afecten fondos y valores de propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, cuando éstas son realizadas sin que exista disposición expresa que establezca el derecho de la Federación para efectuar un cobro o la obligación de hacer un pago, o cuando dichas operaciones no reúnan los requisitos necesarios. Considerando el término por disposición expresa a la normatividad utilizada para -

describir a toda aquella regla que determine una conducta, que obligatoriamente se debe cumplir, no importando si se trata de una norma jurídica, reglamentaria o aclaración de un superior a un inferior jerárquico sobre su alcance y contenido de cualquiera de las dos primeras-- mediante instrucciones, circulares, memoranda, correograma, etc. Regula la formulación de este tipo de observaciones los artículos 3º Fracción II, XI, 5º Fracción VII, 6º, 12º de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y 2º, 5º Fracción II, 6º Fracción III, 9º, 34, 99 y 104 de su Reglamento.

Tocante a los pliegos de observaciones por falta de comprobación, al igual que el antes descrito es un documento en el -- que se consignan irregularidades en que incurren los servidores públicos que realizan operaciones que afecten los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, estando dichas operaciones debidamente justificadas, pero no amparadas con los documentos -- respectivos que demuestren que el cobro o el pago fueron efectuados -- o bien que los documentos carezcan de alguno de los requisitos legales.

En este tipo de irregularidades la operación está debidamente justificada, es decir, existe en su realización orden expresa para efectuarla y en ella se toman en consideración todos los requisitos y formalidades para su celebración, pero dicha operación no cuenta con la documentación comprobatoria o esta es anómala, careciendo de validez.

La fundamentación para su formulación la encontramos en el artículo 3º Fracción II, XI, 5º Fracción VII, 6º y 12 de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación-- y artículo 2º, 5º, Fracción II, 6º Fracción III, 9º, 34, 100 y 104 de su Reglamento.

Es importante señalar que en sentido inverso a los pliegos preventivos de responsabilidades de los que nos ocuparemos -- posteriormente en este trabajo, en los de observaciones, no es determinante entrar al estudio profundo de la intención del sujeto servidor público, sino atender a conductas ya realizadas por el mismos.

En estos pliegos se solicita a la oficina fiscalizada o servidor público responsable, la convalidación o regularización de la operación, fijándose al sujeto un plazo para que compruebe o -- justifique la operación, dicho plazo no será mayor de 60 días, en el caso de que no se subsane, se procederá al fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar.

Los pliegos de observaciones cumplen de esta forma -- con el objetivo de dejar constancia de irregularidades que pueden -- derivar en lesiones económicas al Erario Federal o que se estén tratando de encubrir bajo una aparente legalidad.

Respecto a los pliegos de orden, estos son documentos en los que se consignarán las deficiencias y errores técnicos o -- prácticas inconvenientes, que de no evitarse, pudiesen producir lesiones a la federación o afectar la buena marcha de las oficinas o unidades fiscalizadas.

Las órdenes u observaciones de orden son prevenciones de carácter administrativo que el personal del servicio de vigilancia actuante formula, con el objeto de subsanar o prevenir irregularidades en relación con la recaudación, custodia o administración -- de los fondos y valores.

Regulan su formulación los artículos 3º Fracción II y XI, 5º Fracción VII, 6º, 12, 44 y 47 de la Ley Sobre el Servicio de

Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y los artículos 2º, 5, Fracción II y III, 9º, 44 y 101 de su Reglamento.

La competencia de la Tesorería de la Federación para el fincamiento de este tipo de pliego, se encuentran dispuestas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los artículos 11 Fracción XXXIV, 104 Fracción VIII y 117 Fracción III.

2. Sanciones:

Para la aplicación de una sanción, necesariamente requerimos que una persona o un grupo de éstas, actúe contrario a las normas jurídicas que regulan la conducta humana y en razón a la violación de la norma, le será aplicado un castigo, desde luego que cada una de nuestras normas jurídicas trae en su contenido un ordenamiento coactivo.

La sanción administrativa se traduce en el castigo que aplica alguna autoridad administrativa a los sujetos que en forma voluntaria o actuando en forma negligente, se convierten en infractores de las leyes administrativas, toda vez que se esta en presencia de actos ilícitos.

Desde luego que siempre sería importante encontrar los medios necesarios para que las sanciones logren desaparecer las prácticas que provocan las infracciones que desafortunadamente causan graves daños y perjuicios al patrimonio del Estado y por ende al interés colectivo.

Ahora bien, es importante destacar que la autoridad administrativa para la aplicación de sanciones encuentra su fundamento principalmente en el artículo 21 de nuestra Constitución que dice

"...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los Reglamentos gubernativos y de policía -- las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas"51)

Considerando que los aspectos relativos a la sanción llevan consigo otro tipo de elementos, resulta importante señalar que los actos administrativos formalmente emanan de cualquier -- autoridad administrativa y que según el criterio material, los actos administrativos, los emite cualquier órgano del Estado, en ejercicio de sus funciones públicas, conteniendo elementos tales como la concreción, la individualidad y la particularidad.

También es importante anotar en que consiste un acto de autoridad, por lo que diremos que este proviene de cualquier -- órgano del poder centralizado del Estado y que en su contenido se -- aprecian características de ser actos unilaterales, imperativos y -- desde luego coercitivos, puntualizando que a través del acto de auto -- ridad se pone de manifiesto el poder público.

"El poder disciplinario de la Administración Pública.

El poder disciplinario es la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que no cumple con sus obligaciones -- o deberes administrativos, una sanción por las faltas que ha cometido en el ejercicio de su cargo. El poder de represión disciplinaria -- permite a la Administración corregir los errores y anomalías en -- los servidores públicos, encauzando la acción administrativa con --- eficiencia y moralidad"52)

- 51) CONSTITUCIÓN POLITICA de los Estados Unidos Mexicanos
Editorial Porrúa, S.A. México 1994,
Edición 102a. Página 19
- 52) SERRA Rojas Andrés
Derecho Administrativo Tomo I
Editorial Porrúa, S.A.
Décima Edición México 1981, Página 465

Abundando en las características de las sanciones, éstas requieren de una separación de acuerdo a su naturaleza con respecto a la Administración Pública y su aplicación a los particulares, así como de la autoridad encargada de su imposición.

Se presenta la coercibilidad en la sanción, cuando esta puede consistir en la amenaza de un mal que se sigue en contra de la persona que no actuó dentro de los acatamientos de la conducta. Al ordenar una autoridad la aplicación de dicha amenaza, con el objeto de que el ordenamiento jurídico violado, sea restituido y desde luego en su ejecución intervenga la fuerza pública, estaremos hablando del elemento denominado coacción.

Cuando se aplica una sanción que busca la reparación del daño ocasionado por un infractor y se ordena la restitución de las cosas al Estado en que se encontraban, estamos en presencia de una sanción civil, como podemos observar en este caso la sanción se nos presenta bajo la forma reparatoria o restitutoria de daños y perjuicios que fueron causados u ocasionados como consecuencia de una violación.

Respecto a la responsabilidad civil, el jurista Andrés Serra Rojas, nos detalla en lo particular la responsabilidad de los servidores públicos del Estado.

"La responsabilidad civil de los funcionarios presenta en la realidad administrativa diversas formas: según que la persona lesionada y que reclame la reparación al funcionario, sea un tercero o el propio Estado. No se debe actuar lo mismo contra un ministro que contra un mozo de una dependencia.

Sin embargo, la doctrina precisa que la responsabilidad civil de los funcionarios no puede ser tan absoluta como la de los simples particulares, porque el particular obra por su cuenta y el funcionario en ejercicio de sus funciones⁵³⁾

Ahora bien, si la sanción ocasiona como consecuencia de su aplicación, pérdidas a los bienes del infractor que esta en presencia de la privación de la libertad, estamos ante una sanción penal.

Podemos resumir que la sanción se establece como una garantía de la eficacia y el cumplimiento de un ordenamiento jurídico, encontrando que para la existencia de una sanción, necesariamente debemos relacionarla con la responsabilidad y si a esto le agregamos el supuesto de que la falta fue cometida por un servidor público, ésta conforme a la legislación penal, será considerada como un agravante al momento de aplicar una sanción.

Cuando un servidor público investigó como una autoridad administrativa, ejerciendo sus funciones realiza actos de su competencia, pero con una finalidad distinta a la intención para la cual fue creada, estamos ante el supuesto del desvío de poder. Originando responsabilidades por la falta de cumplimiento a los deberes que exigen las funciones públicas a sus trabajadores.

Toda vez que los servidores públicos están subordinados a la Ley y a su debido cumplimiento.

Toda falta o delito o en el supuesto de haberse causado una pérdida o un daño ocasionado por un servidor público, --

debe ser sancionado con el objeto de que el funcionamiento de la ---
administración pública no pierda su eficacia.

Existen faltas leves en donde la imposición de las-
sanciones deben ser correlativas y en relación a la naturaleza de la
falta cometida, para el caso de que la falta sea grave la pena apli-
cable podrá ser expulsiva o en su caso opera la suspensión o el cese

Las penas pecuniarias se presentan cuando el propio
Estado sufre un menoscabo en su patrimonio, estableciéndose con el -
fin de que el servidor público infractor, restituya al Estado el me-
noscabo que le provocó.

Por otra parte, no solamente los servidores públi-
cos son responsables, sino que también lo es el Estado frente a los-
particulares, éste tipo de responsabilidad es subsidiaria, presentán-
dose cuando un particular le reclama al Estado la reparación de un -
daño, indemnizándole mediante una compensación económica que restitu-
ya el perjuicio patrimonial, que el Estado ocasionó como consecuen-
cia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de-
las funciones que le han sido encomendadas. La responsabilidad del -
Estado la encontramos de manera expresa en nuestra legislación civil
en el artículo 1928, en donde se establece la obligación que tiene --
el Estado de responder subsidiariamente del daño causado. Otro reco-
nocimiento jurídico de responsabilidad del Estado, lo encontramos en
el artículo 27 Constitucional en lo que se refiere a la indemniza-
ción por causa de utilidad pública.

"Es también evidente que la responsabilidad subsi-
diaria del Estado respecto de la de sus funcionarios o empleados, --
por estimar que el propio Estado debe responder en forma indirecta -
como lo hacen los patronos respecto de sus dependientes, no puede --
sostenerse si se tiene en cuenta que el Estado sólo manifiesta su --

actividad por medio de las personas físicas que desempeñan las funciones públicas y que, consecuentemente fuera de la falta personal del empleado, aquella que pueda destacarse claramente de su actuación como titular de un órgano público, cualquiera otra actuación -- que cause un daño no puede dejar de imputarse al propio Estado, considerándola como un hecho propio que genera a su cargo una responsabilidad directa, sobre todo cuando se trata de una irregularidad en el funcionamiento del servicio o de un daño causado por el funcionamiento normal del propio servicio"54)

Cabe indicar que aunque el Estado adquiere una responsabilidad subsidiaria frente a los particulares como ha quedado -- asentado, los servidores públicos son responsables de cualquier daño estimable en dinero que sufra el Erario Federal, por actos u omisiones que les serán imputables, relacionadas con las funciones que -- les fueron encomendadas, esta forma o tipo de responsabilidad será -- directa.

Pero también los particulares cuando participen en forma deliberada en la comisión de actos que originen una responsabilidad, serán considerados responsables solidarios.

Al respecto Gabino Fraga apunta "el establecimiento de una responsabilidad directa del empleado y subsidiaria del Estado hace nugatoria la garantía para los administrados, pues aparte de -- que la complejidad de la organización administrativa con la intervención de varios funcionarios o empleados en el mismo acto hace casi -- imposible determinar quién de ellos es el culpable, existe la cir---

54) FRAGA Gabino

Derecho Administrativo

Editorial Porrúa, S.A.

1988 Vigésima Séptima Edición México. Página 420.

cunstancia de que normalmente los empleados públicos son insolventes, razón por la cual se ha criticado el sistema como una supervivencia de las épocas remotas en que "El Gobierno estaba en manos de personas importantes, independientes y ricas", a todo lo cual debe agregarse que el sistema tiende a producir una inhibición a los empleados por temor a incurrir en responsabilidad".⁵⁵⁾

En el caso específico de las sanciones a los servidores públicos que en razón de su encargo o funciones, administran o manejan fondos y valores de la federación o a su cuidado, la sanción aplicable se presenta cuando el estado, les exige el resarcimiento del daño o perjuicio ocasionado. Para la determinación de las responsabilidades se efectúa un trámite de investigación en donde de acuerdo a sus facultades se fijaran irregularidades que conlleven responsabilidades de cualquier tipo para con el Erario Federal, elaborando se expediente que deberá contener las pruebas y elementos suficientes para determinar a los presuntos responsables; resultando como consecuencia los pliegos preventivos de responsabilidades.

Cabe hacer notar que este tipo de pliegos preventivos posee una naturaleza jurídico-contable.

Los pliegos preventivos de responsabilidades son documentos en los que se consignan las irregularidades en que incurre un servidor público con sus actos u omisiones que entrañen dolo, culpa, negligencia o incumplimiento de las obligaciones que imponen las disposiciones legales, relacionadas con la actuación de las personas que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores y que dichas irregularidades se traduzcan en daños o perjuicios al Erario Federal.

Este documento en si, refleja el incumplimiento de una o varias obligaciones y sirve de base para ejercer la acción de reparación del daño en favor del Erario Federal, y en un momento determinado podría servir de antecedente o evidencia en los casos de que, por dicho incumplimiento, se hubiese incurrido en otras responsabilidades, como podrían ser las de tipo político, administrativo o penal.

Su financiamiento procede de la siguiente forma:

Directamente a cargo de aquellos servidores públicos cuando en el ejercicio de sus funciones o en la aplicación de la facultad de la cual están investidos ejecuten los actos u omisiones que causen daño o perjuicio al Erario Federal.

A quien resulte responsable, cuando los daños o perjuicios en contra de los intereses del Fisco Federal tienen su origen por causa de algún robo, caso fortuito o fuerza mayor, con la determinante de que en estos no haya existido culpa, dolo o negligencia por parte de los servidores públicos, en este caso en particular el pliego preventivo de responsabilidades se formulará omitiendo --- señalar a los responsables, toda vez que corresponde a la autoridad, es decir al Ministerio Público Federal que conozca de los hechos, en base a sus investigaciones determinar la identidad del o los responsables.

Subsidiariamente, a los servidores públicos que con su actuación o abstención en la revisión o autorización de documentos o actos, den lugar a que se generen daños o perjuicios al Erario Federal, es decir que su responsabilidad, será ocasionada por no supervisar debidamente a sus subalternos o aquellos servidores públi--

cos que por alguna causa se encuentren bajo su cargo.

Solidariamente, cuando los particulares participan en la comisión de actos u omisiones que lesionan los intereses del Erario Federal, debiendo considerar que estén relacionados con algún servidor público, estableciéndose esta responsabilidad con el responsable directo.

En lo que se refiere a la solventación de las responsabilidades, el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo 160 señala que los responsables subsidiarios gozarán respecto de los directos y del solidario, del beneficio de orden pero no del de exclusión.

Por lo que en el momento en que el personal del servicio de vigilancia encargado de instruir las actuaciones, exija la solventación del importe determinado en el pliego preventivo de responsabilidades, lo hará en el orden siguiente:

Primeramente al responsable directo; de no lograrlo al subsidiario o al solidario.

Aunque debemos indicar que en el caso de que alguno de los responsables no solvente el preventivo de responsabilidades, el personal del servicio de vigilancia podrá solicitarles sean designados bienes de su propiedad, en cantidad suficiente que garantice el importe total de la responsabilidad, mismos que quedarán depositados en la oficina recaudadora más cercana es decir, Administración Local de Recaudación, en donde quedará registrado el embargo practicado en vía precautoria. Tratándose de bienes inmuebles se procederá a solicitar su inscripción ante el Registro Público de la Propiedad.

que corresponda de acuerdo a la circunscripción territorial en donde se encuentre el mencionado bien.

El financiamiento de un pliego preventivo de responsabilidades origina el nacimiento de un crédito fiscal cuyo manejo y cobro debe apegarse a las normas del Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo, a diferencia de los procedimientos que en cuanto al embargo precautorio se refiere el citado Código Fiscal de la Federación, el proceso en este caso deberá seguirse en términos de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, que ordena su aplicación en forma inmediata, previa orden expresa de las autoridades del Servicio de Vigilancia, por lo que en el texto del pliego preventivo de responsabilidades, se apercibe a los responsables de que en caso de no solventar el importe, se practicará embargo precautorio.

La base legal para el financiamiento se encuentra en la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación en las siguientes disposiciones.

Artículo 3º Fracciones VI y XI; 5º Fracción VII; 6º; 12; 34 Y 46.

Respecto de su Reglamento.

Artículo 5º Fracción II; 6º Fracciones II y IV; 9º; 102; 103; 104; 105; 106 y 111.

En lo referente a los pliegos preventivos de responsabilidades que se finquen a cargo de quien resulte responsable el fundamento legal aplicable es el siguiente:

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA.79

Artículo 3º Fracción VI y XI; 13; 34 de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y Artículo 6º Fracción IV; 109 y 111 de su Reglamento.

Una vez agotados los trámites y requisitos para la formulación, integración, notificación, solventación o garantía ---- de los pliegos preventivos de responsabilidades, se procederá a su envío a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que conforme a lo preceptuado por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento lo calificará a efecto de que si así lo considera y se reúnen los requisitos de validez y en su contenido se aprecia que esta debidamente fundado y motivado, procederá a confirmarlo. Elaborando en base al preventivo un nuevo documento que será denominado PLIEGO DE RESPONSABILIDADES, como se observa ha perdido la calidad de preventivo para ser definitivo, este documento al igual que el preventivo de responsabilidades también será enviado a la Autoridad Fiscal Recaudadora para su registro, contabilización y se de inicio al procedimiento administrativo de ejecución.

Es de hacer notar que en este caso los embargos que se practiquen serán definitivos y su procedimiento se realizará en términos de la legislación fiscal.

De lo anterior, debemos tomar en cuenta que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no solamente queda facultada para confirmar las responsabilidades que vienen contenidas en los pliegos preventivos de responsabilidades, sino que también podrá extingirlas, toda vez que en algunos casos los preventivos en comento se remiten a dicha autoridad debidamente solventados o en su caso el motivo de la responsabilidad a sido reintegrado y esta situación fué aceptada por la Secretaría de Estado que nos ocupa.

También se podrán extinguir las responsabilidades -- cuando exista una sentencia dictada por autoridad competente que deje sin efecto la responsabilidad constituida. Otro de los casos será cuando opere la prescripción en favor de los responsables y ésta sea declarada por autoridad competente o por la propia Secretaría de la Contraloría. Por último por resolución favorable que emita la Secretaría de Estado antes citada.

Es de hacer notar que también existen causas de cancelación, operando éstas cuando el importe de la responsabilidad, -- resulte incosteable en el procedimiento de cobro, o cuando no sean localizados los responsables previa constancia que al efecto emita -- la autoridad recaudadora en el que se consigne que el asunto no pudo ser diligenciado.

Sin embargo, y retomando los pliegos preventivos de responsabilidades cuya aplicación corresponde a la Secretaría de --- Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Tesorería de la Federación, es importante hacer notar que si de las irregularidades descubiertas además de ocasionar un daño o perjuicio al Fisco Federal, -- se presume la comisión de hechos delictuosos que requieran la intervención de la autoridad judicial del orden penal, el personal de inspección de vigilancia formará un expediente de la investigación administrativa que contendrá todas las actuaciones que se relacionen con los hechos descubiertos y que tiendan a comprobar el cuerpo del delito o delitos cometidos y en su caso a determinar al servidor público o a los servidores públicos e inclusive a los particulares que resulten como presuntos responsables, a efecto de que se denuncien ante -- el Ministerio Público Federal que corresponda.

El procedimiento antes citado, conforme a lo dis--- puesto por la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación deberá efectuarse por conducto de la Procuraduría Fiscal de la Federación, cuando se trate de investigaciones ----

practicadas dentro del Distrito Federal y para el caso de que la --- investigación o acto de vigilancia se hubiere realizado fuera de -- éste, el personal de vigilancia deberá denunciar los hechos directamente ante el Ministerio Público Federal, sin embargo, dicha denuncia deberá ser turnada a la ya citada Procuraduría Fiscal de la Federación, a efecto de que conforme a sus facultades intervenga y de el - debido seguimiento.

Destaca el hecho de que no todos los servidores públicos son de confianza, por lo que tratándose de irregularidades -- que además de ocasionar daños y perjuicios al Fisco Federal, constituyen faltas de probidad u honradez por parte de trabajadores de base, es decir aquellos trabajadores que se encuentran dentro de los - supuestos contenidos por la Ley Federal de los Trabajadores al servi cio del Estado, reglamentaria del Artículo 123 Constitucional en su apartado B), que no hayan incurrido en abandono de empleo, el personal de inspección elaborará expediente por separado a fin de que se promueva la demanda de cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, haciendo del conocimiento de los hechos al representante sindical que corresponda poniendo a su disposición la documenta ción comprobatoria de los hechos, para que en acta por separado mani fiesten respecto de los hechos lo que a los derechos de su representación convengan y a efecto de no dejar en estado de indefensión al trabajador conforme a lo previsto por nuestra Constitución Federal.

No obstante, lo anteriormente descrito, consideramos necesario indicar que para que los pliegos preventivos de responsabi lidades tengan la debida formalidad y validez se deberá señalar en - su contenido:

- Oficina o Unidad Fiscalizada en donde se produjeron las irregularidades.
- Período en el que se produjeron.

- Nombre y categoría (puesto) de los responsables.
- Número de cuenta afectada.
- Importe de las responsabilidades.
- Fecha de constitución.
- Firma de los responsables.

Lo anterior conforme a lo dispuesto por el Artículo 103 del Reglamento de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Como lo citamos anteriormente el Organismo del Estado -- encargado de instruir y aplicar los actos de vigilancia previstos en -- la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia ya citado, es la Secretaría --- de Hacienda y Crédito Público al través de la Tesorería de la Federa-- ción, esta facultad encuentra su fundamento en los Artículos 11 Frac-- ción XXXIV; 104 Fracción VIII y 117 Fracción III del Reglamento Inte-- rior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En párrafos que anteceden se comentó lo relativo a -- las causas de extinción de los pliegos de responsabilidades, el Artícu-- lo 182 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto - Público Federal, señala que cuando el procedimiento de cobro no logre-- resarcir el daño o perjuicio causado, se solicitará al fondo para rein-- tegros al Erario Federal el pago supletorio.

A este respecto, encontramos otra de las facultades - de la Tesorería de la Federación que es la de integrar un fondo de --- garantía para reintegros al Erario Federal que se constituye en térmi-- nos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y que tiene -

como objeto caucionar el manejo de los servidores públicos que desempeñan funciones de recaudación, manejo custodia, o administración de --- fondos, valores y bienes de la propiedad o al cuidado del mismo, así como en las de intervenir en la determinación, autorización y contratación de créditos en favor o en contra del propio Gobierno Federal.

Ahora bién otro de sus objetos que en el caso que nos ocupa nos interesa mayormente, se refiere a que este fondo debe reintegrar al Erario Federal el importe de los daños y perjuicios que sufran por motivo de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos caucionados por éste.

Resulta interesante precisamente por la forma en que se constituye, ya que entre otras los servidores públicos con las --- características antes descritas, mediante ciertas cantidades en dinero lo cubren, estas cantidades son descontadas en forma automática por la Tesorería de la Federación, previo a la entrega de sus salarios.

Desafortunadamente esta caución que entregan los servidores públicos, no es recuperable al término de su encargo, ya que la propia Ley de la Tesorería de la Federación señala que no tendrán ningún derecho individual o colectivo sobre los recursos económicos -- que lo conforman.

En términos generales podemos resumir que las sanciones a los servidores públicos, que aplican en su momento las autoridades administrativas deberán ser consideradas también como sanciones -- civiles o de carácter patrimonial.

CONCLUSIONES

Una vez analizados y estudiados los aspectos relativos a "El fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos - que se encuentran al cuidado de los fondos y valores de la Federación" podemos decir que se trata de un tema interesante y aunque se refiere a un sector en particular no solamente de la sociedad sino de los servidores públicos con características especiales por las labores que -- realizan, no deja de importar el desempeño que estos puedan tener en el ejercicio de su función.

Las perspectivas que como conclusión se proponen en el presente trabajo, no solamente buscan proteger los intereses del -- Erario Federal, sino que también de alguna manera que los derechos de los servidores públicos sean respetados:

PRIMERA.- La Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, data del año de 1959 sufriendo únicamente modificaciones en los años de 1977 y 1981, algunos aspectos de su contenido ya no son acordes a los demás ordenamientos legales, con los que se relaciona motivo por el cual debe ser revisada y actualizada al igual que su Reglamento.

SEGUNDA.- Se deberá efectuar un análisis al contenido de la Ley cita en el punto Primero a fin de que la Tesorería de la Federación por conducto de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores, tenga entre sus facultades la de recibir y calificar las inconformidades a los actos de vigilancia y a la instrucción de pliegos preventivos de responsabilidades que realice y que sean presentadas por los -- servidores públicos que resulten afectados.

TERCERA.- La Unificación de criterios y la modificación al contenido de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, a efecto de que no se contrapongan en su aplicación.

CUARTA.- Los servidores públicos que resulten responsables de la solventación de un pliego preventivo de responsabilidades, deben tener derecho a la presentación y aceptación por parte de la autoridad que los emite del recurso de revisión, previo a su envío a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

QUINTA.- Las Autoridades emisoras de los pliegos preventivos de responsabilidades deberán tener la facultad de oponerse a las resoluciones de cancelación o extinción, que al efecto emita conforme a sus facultades la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuando se considere que el Fisco Federal efectivamente ha sido afectado.

SEXTA.- La no solventación de los pliegos de orden y de observaciones en sus dos aspectos, deben ser sancionados a efecto de procurar su estricto cumplimiento en los plazos establecidos.

SEPTIMA.- El capítulo II del Título Cuarto de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación relativo al Fondo de Garantía para Reintegros al Erario Federal, debe derogarse y substituirse por una figura como la fianza a efecto de que al momento de retirarse del servicio público, el trabajador este en posibilidad de recuperarla.

OCTAVA.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación debe desaparecer a efecto de que se esté en posibilidad de crear un nuevo organismo, que funcione en forma autónoma y no depen

da del poder ejecutivo. Vrg. Tribunal Fiscal de la Federación.

NOVENA.- A fin de evitar posibles nulidades, resulta rfa importante definir si la aplicación de la Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como lo señala su artículo segundo o bién, establecerlo a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que de conformidad con el artículo 32bis Fracciones V y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - en la parte relativa a la fiscalización de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, le correspondería su aplicación. En su defecto cualesquiera de los dos ordenamientos requerirá de una reforma.

DECIMA.- Los pliegos preventivos de responsabilidades, persiguen que el servidor público restituya el daño patrimonial - que con su conducta le ocasiona al Erario Federal, sin embargo sólo lo condena a su solventación pero se omite la aplicación de sanciones en forma concreta.

Claro esta que en algunos casos el servidor público se ve ante la posibilidad de ser sancionado por alguna autoridad judicial que le aplicaría penas de las que estan contenidas en nuestro código punitivo o también que por conducto de la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación o alguna Contraloría Interna le sancionara con apercibimientos, amonestaciones, suspensión, destitución o en forma económica, sin embargo es el caso que no siempre estas autoridades se preocupan de castigar al infractor por lo que sería necesario que en el texto de los preventivos se autorizará la aplicación de penas que aunque de carácter administrativo servirían para evitar - que otros servidores públicos incurrierán en irregularidades en el --- ejercicio de sus funciones.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo
México, Porrúa 1988, Octava Edición, 897 p.
2. Bunster Alvaro, Barragán José y otros
Las Responsabilidades de los servidores públicos
México, Manuel Porrúa 1984, Primera Edición, 143 p.
3. De la Garza Sergio Francisco
Derecho Financiero Mexicano
México, Porrúa 1986, Décimo Cuarta Edición, 982 p.
4. Fraga Gabino
Derecho Administrativo
México, Porrúa 1988, Vigésima Séptima Edición, 506 p.
5. Herrera Pérez Agustín
Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
México, Editorial Carsa, 1991, 223 p.
6. Lanz, Cárdenas José T.
La Contraloría y el Control Interno en México
México, Editorial F.C.E., 1987, 583 p.
7. Martínez Morales Rafael I.
Derecho Administrativo, Segundo Curso,
Colección Textos Jurídicos Universitarios
Editorial Harla, México 1991, 452 p.
8. Moreno Daniel
Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Pax
México 1979, Quinta Edición, 592 p.
9. Revista Mexicana de Justicia, Número Especial
La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legisla-
ción Mexicana
Procuraduría General de la República
México 1980 443 p.
10. Serra Rojas Andrés
Derecho Administrativo Tomo I
Editorial Porrúa, México 1981
Décima Edición 765 p.
11. Serra Rojas Andrés
Derecho Administrativo Tomo II
Editorial Porrúa, México 1981
Décima Edición 701 p.

12. Sierra J. Carlos
Historia de la Tesorería de la Federación
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
México 1972, 248 p.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Editorial Porrúa, S.A.
México 1994. 102a. Edición. 134 p.
2. Código Fiscal de la Federación
Folleto Legislación Fiscal 1994 Tomo I
S.H.C.P. México 1992
3. Código Civil para el Distrito Federal
Editorial Porrúa, S.A.
México 1993. 62a. Edición 655 p.
4. Código Penal para el Distrito Federal
Editorial Porrúa, S.A.
México 1994. 54a. Edición. 338 p.
5. Ley Sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores y su --
Reglamento.
S.H.C.P.
México 1982. 56 p.
6. Reglamento Interior de la S.H.C.P.
S.H.C.P.
México 1993. 172 p.

DICCIONARIO

1. Burgoa O. Ignacio
Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo.
Editorial Porrúa, S.A.
México 1984, Primera Edición 447 p.
2. Cabanellas de Torres Guillermo
Diccionario Jurídico Elemental,
Editorial Heliasta, S.R.L.
México 1988, 344 p.
3. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VIII
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
México 1984, Primera Edición 433 p.