



308909
UNIVERSIDAD PANAMERICANA 45
24.

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

LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y
DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LA ACTIVIDAD
REFERENTE A LA MATERIA DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
LETICIA DEL CARMEN PAVON HERNANDEZ

DIRECTOR DE TESIS: DOCTOR ALFONSO GUERRERO MARTINEZ

MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

A DIOS

Por haberme dado la oportunidad de alcanzar una meta más en la vida que El me dio, pudiendo ofrecerla a los demás.

A mi esposo

Porque sin tu amor, apoyo, confianza y cariño no hubiera sido posible la realización de este trabajo por motivos que, tras once años de amarnos, has de conocer ya de mi memoria.

A mis hijos

Porque son ustedes mi motivación para superarme día a día. Con todo mi amor y cariño por darles la oportunidad de sentirme plenamente realizada como mujer así como el ejemplo de vivir la vida con espontaneidad y alegría.

A mis padres

Sin cuya invaluable orientación y ayuda me habría sido imposible dar cumplimiento al compromiso contraído conmigo misma. Y por todo el amor que les tengo GRACIAS.

A mi hermano

Por brindarme su cariño y comprensión en todo momento compartido juntos, contando con él como un gran apoyo recordándome que los hermanos en verdad pueden ser amigos y por enseñarme que a pesar de no siempre estar siempre está conmigo.

A mis amigas

Quienas han sido una fuente constante de maravillosa conversación y compañía, en especial a Gaby y Mónica, por compartir vivencias a lo largo de la carrera y de la vida misma.

A mi asesor de tesis

El Doctor Eduardo Alfonso Guerrero Martínez por el gran apoyo que tuve de su parte para que fuera posible la realización de esta tesis.

INTRODUCCION	3
CAPITULO PRIMERO	8
I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONTROL DEL PODER	8
A. DERECHO ROMANO	9
B. DERECHO ESPAÑOL	19
C. DERECHO MEXICANO	35
D. MEXICO INDEPENDIENTE	50
CAPITULO SEGUNDO	58
II. CREACION DE LA SECRETARIA GENERAL DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO	58
A. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SECOGEF	58
B. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (1976)	65
C. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION (1982)	66
CAPITULO TERCERO	70
III. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	70
A. ORGANIZACION BASICA	70
B. FACULTADES DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	78
C. OBJETIVOS FUNDAMENTALES	86
CAPITULO CUARTO	89
IV. Aspecto Juridico de la Responsabilidad Administrativa	89
A. Concepto de Responsabilidad Administrativa	89
B. Naturaleza Juridica	91
C. Marco Constitucional	92
D. Normatividad Federal	97
E. ESTRUCTURA TEMÁTICA DEL ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	102
CAPITULO QUINTO	118
V. MOTIVACIONES PARA LA CREACION DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	110
AUDITORIAS INTERNAS	127
AUDITORIAS EXTERNAS	128
COMISARIOS	128
AUDITORIAS GUBERNAMENTALES	129

EVALUACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS _____	129
CONTRALORIA SOCIAL Y SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA __	129
CAPITULO SEXTO _____	132
VI. REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. _____	132
CAPITULO SEPTIMO _____	143
VII. PROPUESTAS DE REFORMAS AL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS _____	143
CONCLUSIONES _____	150
BIBLIOGRAFIA _____	155

INTRODUCCION

EL PODER DISCIPLINARIO DEL ESTADO NO TIENE COMO FUNDAMENTO LA SOLA CORRECCION DE LOS ASUNTOS PUBLICOS, SINO LA DEFENSA INTEGRAL DE LA AUTORIDAD MORAL DE LOS PODERES PUBLICOS, QUE EN ESTOS TIEMPOS LAMENTABLEMENTE SE VAN DEBILITANDO EN FORMA PROGRESIVA.

JOSE ROBERTO DROMI

El fenómeno disciplinario constituye un hecho connatural e indispensable en las relaciones jerárquicas de todo tipo de organizaciones, para mantener el orden y el rumbo previamente determinado, en vista de la consecución de sus objetivos.

Desde las organizaciones más simples, e partir del grupo familiar, la tribu y el clan, se identifica la existencia de un jefe investido de auctoritas pacter, con el poder para corregir las faltas de los miembros, a fin de evitar las desviaciones que pudieran afectar la buena marcha del grupo.

Con el nacimiento del estado, se reconoce en su gobierno un poder para corregir y sancionar a los gobernados cuya conducta afecte a la buena organización. Este poder de policía se considera elemento esencial de la autoridad estatal, para la realización de sus fines, ejercido sobre la población en general.

Adicional a ase facultad de control sobre la población, en el ámbito interno del aparato administrativo, se reconoce un poder especial para mantener la disciplina de la organización jerárquica, a fin de que el ejército del poder público se ajuste a los valores fundamentales que, en razón del interés general, son previamente establecidos.

Inicialmente, la autoridad es reconocida en forma absoluta manifestando su poder sin ninguna restricción, ya que el superior jerárquico que lo detenta, puede conegir ad libitum a sus subordinados, sin ninguna reglamentación legal que lo limite.

No se trata como generalmente se piensa, de una limitación a los derechos de los subordinados, sino por el contrario, de un régimen de aseguramiento de sus derechos que restringe el poder absoluto del superior jerárquico, al fijarle los supuestos y las condiciones para sancionar las faltas de sus subordinados, el tipo de sanciones que puede imponerles y los procedimientos que al efecto debe atacar.

Las disposiciones reglamentarias de la disciplina interna de la administración se mantuvieron dispersas en normas aisladas, o asimiladas a ordenamientos de diferente naturaleza: civiles, penales, administrativos o laborales, estableciendo supuestos, procedimientos, sanciones y autoridades diferentes para su ejercicio, lo que dificultó la estructuración de una rama especializada del derecho en esta materia.

La problemática existente se empezó a solucionar en el sistema jurídico mexicano a partir de las reformas legislativas del año de 1982, con las que se creó el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, que sentaron las bases para el desarrollo del derecho disciplinario.

En materia jurídica mucho se ha escrito sobre la formación de diversas ramas del derecho, unos planteando su autonomía científica, y otros sosteniendo solamente su autonomía didáctica o profesional dentro de una sola unidad. Esta unidad del derecho, implica aceptar la existencia de un todo formado por diversas partes que se encuentran interrelacionadas en razón de muy variados propósitos, por lo que dentro de la unidad no es posible aceptar la autonomía de manera absoluta, que implicaría la existencia de entidades diferentes con sus propios principios, instituciones, reglas, normas, etc., es decir, un ente distinto con su propia existencia.

La verdad, es que se ha abusado del término autonomía¹, puesto que con él se han querido justificar las diversas divisiones que por necesidades didácticas, legislativas y profesionales nacen de esta ciencia, ya que la proliferación de normas jurídicas por la ampliación de los campos, de su objeto, requiere la división del trabajo y su consecuente especialización, lo cual se faculta con la agrupación de las normas en razón de la identificación de sus elementos afines¹

Conforme al planteamiento expuesto, el propósito del presente trabajo es demostrar hasta qué grado la autonomía con la que cuentan las contralorías internas, deben formar toda una unidad en cuanto a sus

¹ AFTALION. Derecho Penal Administrativa. Edil. Arayu, Buenos Aires, Arg. pág. 80

funciones en materia de responsabilidades, con la dirección de responsabilidades en la dependencia administrativa creada ex profeso para ese fin, que es la SECRETARIA GENERAL DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO analizando la eficacia que hasta ahora han tenido sus funciones disciplinarias y de autoridad en relación a las diferentes dependencias, cada una con su propia área administrativa.

Para Aftalión, este fenómeno se presenta en etapas : En una primera etapa, nos encontramos con que la creciente complejidad de las relaciones e intereses interhumanos lleva a los legisladores a sancionar regulaciones jurídicas cada vez más especializadas, que incluso hacen necesario a menudo su consolidación en cuerpos legales, se trata de una indiscutible autonomía legislativa, que frecuentemente acarrea también una autonomía jurisdiccional...en una segunda etapa la citada diversidad y complejidad legislativa, trajo naturalmente aparejada una especialización en lo didáctico docente, multiplicándose los manuales y las cátedras aún más allá de las grandes ramas de la legislación.²

² *Ibidem* pág. 80

CAPITULO PRIMERO

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONTROL DEL PDDER

El estudio de los antecedentes históricos respecto a cualquier tema es de suma importancia, puesto que nos ayuda a saber con certeza las formas o mecanismos en que se desarrollaba y su vinculación con los actuales.

El estudio histórico, se justifica aún más en la rama jurídica, ya que el derecho está en evolución continua y éste se comprende mejor si se conocen sus antecedentes.

En relación al tema de la presente tesis, procuraré dar una visión histórica del sistema de control y responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se conozcan sus características esenciales, con lo que podrá plantearse la posibilidad de adecuarlos a la presente para obtener mejores resultados.

Cabe hacer la aclaración de que si mi propósito fuera explicar en este capítulo todos los antecedentes históricos de las responsabilidades

administrativas de los servidores públicos y sus diversas formas de control, éste sería casi interminable, ya que podríamos incluir varios siglos de tradición jurídica, lo que haría complicado su estudio, por lo que señalaré aquellos que se consideren más importantes.

A continuación, me referiré a los derechos romano, español y mexicano. En relación a la primera, haré mención a su monarquía, república e imperio, analizando con mayor detenimiento la época del derecho español, por ser en la que se desarrolla la parte más importante de los antecedentes históricos de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Asimismo en relación al derecho mexicano, haré mención del derecho maya, azteca, nueva España y por último me referiré al México Independiente en cuanto a la constitución de Apalzingán únicamente, ya que en el capítulo II seguiré de alguna manera con esta época.

A. DERECHO ROMANO

A continuación presentaré en forma general el desarrollo referente al control del poder en la antigua roma, para lo cual debemos comprender los tres periodos socio-políticos más importantes del imperio romano:

A.1 MONARQUIA
(FUNDACION DE ROMA 753 AC- 510 AC)

La sociedad romana se encontraba básicamente estructurada por los gobernados y su Rey, el cual era elegido por medio de los comicios, quienes solamente depositaban en él las facultades necesarias para que gobernara en nombre de los ciudadanos romanos.

Para llevar a cabo legítimamente lo anterior se aplicaba como instrumento legislativo la llamada Lex Curiate, por medio de la cual las curias la deban su avuancia al Rey para que realizara ciertos actos.

Emilio Costa afirma que no existe ningún documento contemporáneo que remontado a una edad relativamente cercana al periodo más arcaico de la historia de Rome nos dé noticias sobre las instituciones políticas que ella tuvo en su origen y en dicho periodo lejano 3. Por lo que podemos deducir que las fuentes referentes a la vida política de Roma, son escasas en este periodo.

El cargo de cónsul se desempeñaba de manera colegiada con dos magistrados de idéntica potestad y conservando cada uno con respecto del otro, la intercessio

3 COSTA, Emilio. Historia del Derecho Público y Privado. Edit. Reus. MADRID 1930.
Pág. 32

Podemos considerar que la Lex Curiata constituye el primer antecedente de fiscalización sobre el sujeto encargado de gobernar

Asimismo, la obligación que tiene el monarca de consultar al senado las decisiones inherentes al Estado, es un medio más de controlar las acciones del Rey.

A.2 REPUBLICA

La República se inicia a raíz del antagonismo entre patricios y plebeyos en virtud de que éstos a diferencia de los patricios no tenían injerencia en los asuntos políticos.

Los plebeyos logran a partir del año 510 a.C., una participación activa en el quehacer político, lo que trajo como consecuencia una mayor complejidad en el aparato estatal y por ende, un mayor desarrollo en lo tocante a un mecanismo para lograr la disciplina de los funcionarios romanos, tan es así que es en esta etapa en la que se comienza a hacer responsables a los magistrados por el desempeño de sus funciones, de tal manera que al término de sus gestiones, debían rendir cuentas ante la Cívica.

El fundamento de esta responsabilidad es la Fides o juramento de fidelidad a la constitución que hacían los magistrados al ser elegidos. Esto no significa que en la época monárquica el Rey no tuviera responsabilidad alguna frente a sus gobernados, sino que éste, aun cuando era nombrado por los comicios en que se agrupaban los romanos, titulares de la soberanía, legitimaba sus actos en el poder divino, lo que hacía imposible cuestionar su actuación.

La facultad denominada INTERCESSIO, propia de los tribunos de la plebe, consistente en poder vetar cualquier decisión de un magistrado, puede ser considerada como factor de evolución en el tema que trata, toda vez que aunque sin duda su finalidad inmediata era el control político, también puede utilizarse para vetar alguna decisión que fuera violatoria del orden jurídico, y en este sentido es un medio no solo de control político, sino de lograr el correcto desempeño de la actividad magisterial.

La Intercessio no es una facultad exclusiva de los tribunos de la plebe, por el contrario la misma organización jerárquica de las magistraturas, permite que los magistrados con mayor potestad puedan vetar a través de la Intercessio la decisión de un inferior, pudiendo inclusive decretarse la suspensión de ésta, en el ejercicio del cargo. No deba confundirse esta suspensión con la IUSTITIUM que es una medida extraordinaria de carácter general dictada mediante edicto por el

magistrado mas alto dotado de imperium que se encuentre presente en Roma, oído el parecer del senado y por razón de circunstancias extraordinarias.

Pasando a un análisis más específico de las diversas magistraturas, encontramos que la más alta jerarquía la forman los cónsules, los titulares de esta magistratura tienen amplias facultades para administrar los recursos públicos, siendo vigilados por el senado, igualmente poseen facultades coercitivas para mantener el orden público. Asimismo, esta actividad coercitiva desde luego incluye a los magistrados de menor jerarquía, debiendo considerarse como manifestación del poder disciplinario.

El cargo de cónsul era desempeñado de manera colegiada, por dos magistrados con idéntica potestad y conservando cada uno con respecto del otro, la *intercessio*.

En circunstancias extraordinarias, se nombraba un dictador, llamado así por su función de dictar órdenes sin consultar e nada teniendo por tanto una potestad superior a la de los cónsules, pero de carácter extraordinario; tal circunstancia, como lo señala Burdese, rompe con el principio de colegialidad ⁴

4 GEORGES BURDESE. *Manual del Derecho Público Romano*. Edif. Bosch, Barcelona,

En el año 443 e.C., se crea la magistratura de los CENSORES, dos auxiliares de los cónsules en el ejercicio de sus facultades tributerias y de administración; sobre estos magistrados podían ejercer la Intarcessio los cónsules, los pretores, y los tribunos de la plebe.

La facultad de los censores tiene como uno de sus objetivos principales, el cuidado del erarium, que comprende el tesoro del Estado, los documentos públicos, las insignias militares y todo lo relacionado con la administración de la hacienda.

En el año 494 a.C. aparecen los tribunos en número de dos, llegando a existir, según Burdese, hasta diez tribunos en el año 457 a.C.5, característica fundamental de estos magistrados es la inaplicabilidad de la Coercitio... en virtud del juramento de la plebe y aceptado por la Lex Valerictoria del año 449 a.C. por el ordenamiento ciudadano, situación que deja notar cómo el incipiente desarrollo del sistema de vigilancia de las acciones de los empleados del Estado les presiones de tipo político la restan eficacia. 6

ESPAÑA. 1972. Pág.81

5 *Ibidem* pág. 89

6 *Ibidem* pág. 90

La función primordial de los tribunos era, en principio, la defensa de la plebe, en razón de lo cual, contaban con la SUMO COERCENDI POTESTAS, consistente en poder iniciar procesos criminales en contra de cualquier exmagistrado, por crímenes cometidos durante el ejercicio de su cargo.

Por lo que se refiere al senado, los miembros de éste, están obligados a asistir a las reuniones a las que fueren convocados por los tribunos, mediante los edictos correspondientes, por lo tanto, si dejan de asistir sin causa justificada quedan sujetos a la COERCITIO del convocante; Burdese señala que, constitucionalmente el senado está investido de un alto poder de vigilancia, ejerciendo preferentemente en la época de acoplamiento de la constitución Patricio-plebeya y que a partir del año 367 a.C. encuentra aplicación práctica en la dirección sobre la continuidad y regularidad de elección de los magistrados. 7

Poco a poco los tribunos van perdiendo sus características de órgano de clase, para después convertirse en órgano de control senatorial acerca de la conducta de los magistrados.

7 Ibidem pág. 97

En el ámbito jurisdiccional y tratándose de asuntos de fondo político, el órgano de que nos ocupamos, tiene facultades para dotar de competencia a un pretor distinto del que normalmente tiene, pudiendo dictar normas particulares si el proceso da que se trata lo amerita. Facultades similares tiene el senado tratándose de delitos de implicaciones políticas.

Así pues, estas fueron las magistraturas republicanas que tienen relación directa con el objeto de mi trabajo.

El derecho criminal romano durante este periodo y el siguiente, son temas en mi opinión, de suma importancia, ya que es donde se manifiesta con mayor claridad el Derecho disciplinario de este época.

El Derecho Romano hace una distinción importante en relación a crímenes e ilícitos, siendo los primeros las transgresiones a normas dictadas en interés de la colectividad y los segundos las transgresiones a normas que tutelan intereses privados.

La Coercitio, de que he venido hablando con anterioridad, que tienen los magistrados de mayor jerarquía sobre sus inferiores y sobre los ciudadanos, comprende también la facultad de imponer sanciones discrecionalmente sin tener la obligación de agotar ningún procedimiento.

En una época anterior a la Lex Valeria, existía únicamente una represión de tipo moral y social en contra del magistrado que no respetaba la ley.

Con la Lex Valeria a la que con anterioridad me he referido, surge la PROVOCATIO- AD POPULUM que es un derecho que tienen los particulares para acudir ante el pueblo por abusos del magistrado. Si el magistrado no respeta este derecho se le aplica la pena de muerte.

Al final de la República, en el año 171 a.C. surgen los QUESTORES PERPETUAE como tribunales permanentes, para castigar el Crimen Repetundarum que surge con motivo de los abusos de que fueron víctimas los habitantes de los pueblos conquistados, por parte de los magistrados y gobernantes de las provincias.

A.3. IMPERIO

Después de una fuerte crisis en el año 235 de la era cristiana inicia el Imperio, siendo a mi parecer la etapa donde alcanza su mayor desarrollo el Derecho penal en cuanto a los crímenes cometidos por empleados públicos.

LEX JULIA DE AMBITU .-

Esta Ley dada por Augusto, establece una figura delictiva que abarca todo tipo de corrupción electoral. De igual modo se tipifica un delito que se hace consistir en el atentado a la seguridad del Estado o al ultraje a los organismos del mismo.

PECULADO .-

Consiste en el empleo indebido del dinero publico.

CRIMEN REPETUNDARUM.-

Sufre una ampliación, comprendiendo todos los actos realizados por personas investidas de funciones públicas.

CONCUSSIO.-

Se entiende como extorsión.

VIS PUBLICA.-

Es todo acto que realiza un magistrado, e fin da impedir que un particular ejercita el derecho de apelación

Considerando insuficiente este catálogo de delitos, el jurista Kres en el año 732 incluye en los contratos de los empleados públicos la cláusula ECESUSSIVE MALVERSATIO, la cual resulta ser tan genérica

que incluye la infracción de cualquier deber del empleado público, dentro o fuera de servicio, directa o indirectamente, impuesta a esto en el nombramiento. 8

B. DERECHO ESPAÑOL

En relación con la responsabilidad de los servidores públicos en el Reino de Castilla, durante la Baja Edad Media, José María Gracia Marín, realiza un estudio atendiendo a diversas fuentes del derecho español, tales como las Siete Partidas, las Leyes de Estilo, así como en diversos Fueros Reales como el Espéculo, el de Teruel, los de las Cortes de Valladolid de 1312 a 1325, entre otros. 9

Es importante mencionar que la bibliografía relativa a este punto es sumamente abundante, sin embargo para los efectos del presente estudio me parece que al autor citado recoga los datos más relevantes y sobre todo, los que van a tener aplicación en la Nueva España.

8 MAXIMO BEZZI OSWALDO. *El Poder Disciplinario de la Administración Pública. Naturaleza, procedimiento y control jurisdiccional.* Edit. Revista de Abogados de la Plata. Buenos Aires, ARGENTINA. 1982. Pág. 36

9 JOSE MARIA GRACIA MARIN. *El Oficio Público en Castilla.* Edit. Universidad de Sevilla. ESPAÑA, 1974. Pág. 307

B.1 LA RESPONSABILIDAD DE LOS OFICIALES PUBLICOS DURANTE LA BAJA EDAD MEDIA.

Durante este periodo histórico es, en principio, facultad exclusiva del Rey, la vigilancia de las acciones realizadas por sus oficiales. Atendiendo al momento en que el monarca ejercía esta facultad, existen para este dos alternativas: que fuera ejercida durante el desempeño del cargo, o bien habiendo concluido el mismo.

En el primer caso, el control se realiza de dos formas: a través de los oficiales ordinarios, que ejercen esta actividad a instancias del Rey, los de mayor jerarquía sobre sus subordinados, de manera semejante al derecho romano, o a través de oficiales extraordinarios, constituidos especialmente para la realización de esta función.

En cuanto al sistema de control que efectúan los oficiales ordinarios, destaca Gracia Mareen que Fernando IV en el año de 1367 a petición de sus súbditos, encomienda a sus escribenos que redactaran todos los hechos que ecaecieron en sus reinos.¹⁰

¹⁰ *Ibidem* pág. 308

Cabe destacar que la facultad para sancionar a los oficiales del reino compete en forma exclusiva al monarca, por lo que la función de los oficiales superiores es meramente informativa. Esto explica la razón del juramento que prestaban algunos funcionarios, en el sentido de informar a la corona de los actos realizados por sus subordinados.

En este orden de ideas, afirma Gracia Marín que a través de este amplio sistema de inspección en que los mismos fiscalizadores son a la vez fiscalizados, los monarcas encuentran un medio eficaz, fácil y hasta económico de controlar la actuación de sus oficiales y derivar la consiguiente responsabilidad en su caso.¹¹

Existen también agentes con la función específica de vigilancia y con facultad para sancionar, tales como el pesquisador, el veedor y el visitador, de los cuales trataremos a continuación.

a.- EL PESQUISADOR

Actúa e instancia del Rey, quien en caso de que exista una protesta general por la actuación del oficial en cuestión, manda al pesquisador a que investigue los hechos, pudiendo otorgarle facultades para aplicar la

¹¹ *Ibidem* pág.310

sanción correspondiente en su caso. Si existe una denuncia de persona concreta en contra del oficial incumplido, éste es llamado a declarar ante el Rey, si al declarante niega los hechos, el quejoso tendrá la carga de la prueba.

b.- EL VEEDOR

Aparece en el año de 1345 en virtud de una ordenanza dictada por Alfonso XI otorgándosele facultad en caso de la existencia de querrela para conocer del pleito que hubiere dejado pendiente el responsable, resolviendo conforme a la justicia. En caso contrario, esto es, si no existe querrela, el veedor informará al Rey para que ésta resuelva.

c.- EL VISITADOR

instituido por Enrique II, atribuyéndole facultades supletorias de aplicación de la justicia.

Como señalamos con anterioridad, el veedor tiene también facultades en relación con la aplicación de la justicia, a este respecto, señala Gracia Merín que mientras el visitador se ocupa de asuntos

penales, el pesquisador se ocupa de asuntos civiles y administrativos.¹²

El autor que ha venido citando reconoce que no siempre los reyes se preocuparon de ejercer con la debida oportunidad la facultad que tenían de controlar a sus oficiales, lo que ocasionaba que muchos fueran negligentes o abusivos y quedaran libres de toda sanción, o bien, que los servidores que trabajaban en forma dirigente, no tuvieran reconocimiento alguno por estos méritos. Este estado de cosas motivó que los ciudadanos a través de los procuradores de las provincias, solicitarán al Rey que estuviera al pendiente de la actuación de sus servidores.

Lo anterior pone de manifiesto que los instrumentos de vigilancia y control, pueden ser jurídicamente perfectos pero también pueden resultar poco efectivas por la negligencia de quien los aplica.

De lo antes expuesto, puedo deducir que es conclusión sine qua non para el funcionamiento eficiente de los organismos de control, que sus titulares tengan la debida preparación y recursos necesarios para poder desempeñar adecuadamente su cargo.

Gracia Marín clasifica las causas de responsabilidad y las

¹² *Ibidem* pág. 314

sanciones, en los siguientes rubros 13

· INMORALIDAD PROFESIONAL

Define esta falta en los siguientes términos: incurre en este capítulo de responsabilidades el oficial que comete abuso de autoridad, aquel cuyo proceder busque el cohecho de los administrados, el Alcalde que juzge antes de prestar el juramento, el Juez Parcial, el que alargue intencionalmente al pleito o se excede en su competencia, el que a sabiendas juzge con la finalidad de perjudicar a alguna de las partes, el oficial que denuncia falsamente errores o faltas cometidas por un colega o le ofende de palabra o de obra ,etc. 14

Destaca de la definición transcrita, el carácter castuístico de la inmoralidad profesional, ya que este tipo de delitos se castigan ya sea con la pérdida del oficio, inhabilitación absoluta, suspensión temporal, penas corporales (en el caso de que algún juez hubiera impuesto penas corporales injustas, el sufrirá esa misma pena), privación del salario (en el caso de que algún funcionario pusiera a alguien en su lugar sin la previa autorización del Rey) , inclusive el destierro determinando su tiempo y

13 *ibidem* pág. 325

14 *ibidem* pág. 328

lejanta por el propio Rey.

En nuestro derecho vigente, también se recurre a la casuística para establecer la conducta que deben observar los servidores públicos, situación que se desprende de la lectura del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que verá posteriormente.

El peligro de la casuística, consiste en que la autoridad al momento de aplicar la ley, cuenta con diversas hipótesis para imponer una misma sanción, lo que implica el aumento de la facultad discrecional de la misma, y en consecuencia, el riesgo de imponer una sanción injustamente.

- INMORALIDAD ECONOMICA

Consisten en que los jueces admitan el cohecho, cuyas consecuencias han sido trazadas con anterioridad.

El Derecho Real condena con pena de carácter pecuniario los delitos de hurto y malversación cometidos por oficiales del Rey, especialmente de quienes tienen bajo su guarda la administración de los tributos. Las Partidas sancionan el delito de malversación con la devolución de la cantidad de que se dispuso, mas un tercio adicional por concepto de multa.

Podemos observar que la preocupación de un gobierno por la correcta aplicación de sus recursos no es algo nuevo. En este rubro el sistema del Derecho Español guarda bastante similitud con nuestro derecho vigente, ya que el servidor público que destine recursos del erario federal a fines distintos a los que están efectos o recibe de cualquier persona algún beneficio distinto de las prestaciones que el Estado le otorga por la realización del servicio encomendado, deberá pagar dos tercios del lucro obtenido o del daño causado. Como ya vi, las Partidas condenan la malversación de fondos con la devolución de la cantidad de que se dispuso, mas un tercio por concepto de multa.

- NEGLIGENCIA EN EL OFICIO Y ABANDONO DE FUNCIONES

Dentro de este grupo se incluyen aquellas actividades u omisiones que comportan un irresponsable cumplimiento del deber fundamental de servir el oficio para el que su titular ha sido designado 15

El Derecho Real prescribe diversas sanciones para aquellos que incurrir en esta irregularidad que se aplica en proporción al daño que se cause a los administrados.

15 *ibidem* pág. 328

En principio el funcionario negligente pierde el oficio además de que tendrá que responder con el doble del monto del daño que con su negligencia hubiere causado a los administrados; de los daños físicos responde con su persona. Sobreviene también para el responsable la pérdida del prestigio profesional, teniendo los agraviados el derecho de denunciar al infractor en el Juicio de Residencia.

Dispone el Fuero de cuenca que el Alguacil que deja escapar al preso por negligencia, además de asumir el pago de la multa que correspondía al fugitivo, tomará su lugar en la compurgación de la pena.

La definición de la negligencia en el Oficio resulta muy subjetiva, lo que es comprensible si consideramos que es difícil precisar con un criterio objetivo la irresponsabilidad. En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos uno de los principales criterios del código obligacional establecido en el Artículo 47, al que he hecho referencia, es precisamente la diligencia durante el desempeño del oficio público; sin embargo existe también subjetividad en lo relativo a lo que se puede considerar como negligencia. No obstante lo anterior, la forma más objetiva de verificar la existencia de una conducta negligente, es la evaluación de los resultados obtenidos por el servidor público durante el ejercicio de su encargo.

DESACATO U OFENSA AL REY, FALSEDAD Y TRACION

La obediencia al Rey es la obligación fundamental de todos los servidores, y es de tal importancia que antes de tomar la investidura propia del cargo se jura fidelidad al soberano, por lo que la desobediencia es una de las faltas más graves.

Si consideramos la importancia que en esta época se concedía al soberano, resulta comprensible el hecho de que si se le ofendía, se estuviera a su merced para que éste decidiera la sanción que debía imponerse al que la ofendiera. El Rey no es nada más una persona, es quien representa al Estado, tiene en cierta forma un aspecto de divinidad, ya que la justificación del poder temporal se encuentra en Dios.

INCUMPLIMIENTO AL DEBER DEL SIGILO

El ascribano que revele algún secreto que le haya sido confiado por el Rey, será sancionado con la pena capital y la pérdida de todos sus bienes. No obstante, si no se cause daño al monarca y la transgresión no resulta excesiva, la pena debe ser menor.

Por lo que se refiere a los castigos por incumplimiento al deber del sigilo, se aprecia ya la graduación de la pena según la gravedad de la infracción

Por lo que hace a la prescripción para denunciar las irregularidades mencionadas, podemos puntualizar que tratándose del hurto cometido por oficiales que tienen a su cargo actividades de contenido económico, no existe prescripción para denunciar. Lo mismo sucede en el caso de los encargados de la administración de justicia.

En caso de delito de falsedad, el término para denunciar es de 20 años.

En 1419 en las Cartas de Madrid, Juan II establece que si el Juicio de Residencia no se ha realizado en el año posterior al que el oficial abandonó el cargo que ocupe, esta obligación se considera prescrita.

Si el Rey es en principio la única autoridad facultada para sancionar a sus oficiales, resulta lógico también que el monarca pueda indultar a los oficiales que han incumplido con sus obligaciones.

Debo precisar, sin embargo, que si bien es cierto que el indulto exime al oficial de toda responsabilidad frente al Rey, también es cierto que no lo libera de su responsabilidad frente a terceros que resulten perjudicados por su negligencia.

Ha de destacar el hecho de que para ser sujeto de las sanciones que acabamos de mencionar, es condición previa tener el carácter de Oficial Público, de ahí que si por alguna causa se pierde tal carácter, se estará excluido de los supuestos a que nos acabamos de referir. Conviene pues mencionar de manera general a las causas de terminación de la relación entre el soberano y sus servidores

MUERTE Y EDAD

La muerte como causa de terminación de la relación entre el monarca y el oficial no requiere mayor explicación, pero ha de tenerse en cuenta que si bien la muerte es causa de terminación del oficio público, ésta puede transmitirse a los herederos; esto tiene explicación en la concepción patrimonial que se tiene en esta época del oficio público.

En relación a la edad que debe considerarse adecuada para desempeñar el oficio público, según García Marín, no existe en las fuentes un criterio uniforme.¹⁶

¹⁶ *Ibidem* pág. 338

- *EXTINCION DEL PLAZO*

Las partidas consagran el principio de temporalidad en cuanto a la ocupación de los cargos públicos, sin embargo, como mencionamos anteriormente, existía la costumbre de transmitir por herencia los cargos. Los Reyes Católicos en 1480, confirman el principio de temporalidad. Este hecho no implican que no existieran oficios perpetuos, tan es así que las Partidas distinguen los oficios perpetuos de los temporales o por breve plazo, contando entre los primeros a aquellos que se conceden por la vida de su titular.

- *LA REMOCION POR JUSTA CAUSA*

La remoción de un oficial puede derivarse de un ilícito penal o falta disciplinaria, o bien de la simple decisión del monarca. En cuanto a las dos primeras causas, éstas fueron analizadas al tratar la responsabilidad de los servidores. En cuanto a la tercera, es consecuencia de la soberanía del monarca y de que la relación entre el Rey y el servidor se fundamenta en la confianza.

En este punto comparto la opinión del maestro Juan Soto Cerbón, quien en su cátedra del Derecho del Trabajo ha sostenido en repetidas ocasiones, que resulta profundamente injusto al hecho de que al servidor público se le pueda remover de su puesto libremente y que, por lo tanto,

no tenga ninguna garantía de permanencia en el desempeño de su empleo.¹⁷

Entiendo pero no acepto, el hecho de que dadas las características del sistema político mexicano, sea necesaria la libertad para remover a los empleados públicos sobre todo en cierto nivel.

En este punto podemos apreciar como desde este periodo, la libre remoción es un importante instrumento de control político.

- LA MUERTE DEL MONARCA OTORGANTE

Lo anteriormente expuesto deja bastante claro que la relación entre el monarca y sus servidores es intuitu personae por lo que debe concluirse que la muerte del monarca otorgante, extingue la relación con sus servidores, independientemente de que el sucesor pueda confirmarlos, puesto que dicha confirmación constituye un acto distinto que por virtud del cual se inicia una nueva relación diversa de la anterior.

Es frecuente encontrar documentos en los que los Reyes Católicos confirman oficios concedidos durante el reinado de Enrique IV

¹⁷ SOTO CERBON, Juan., *Derecho del Trabajo*. Edit. Porrúa. MEXICO. 1989 Pág. 87

asegurando con ello la continuación en los mismos a sus anteriores
titulares. 18

- *JUICIO DE RESIDENCIA*

José María Merluz Urquijo, define esta institución: Llámese Juicio de Residencia o simplemente Residencia, a la cuenta que se tomaba a los actos cumplidos por un funcionario público al terminar al desempeño de su cargo. 19

Dicho Juicio conste de dos partes. En la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario; en la segunda, se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado.

El nombre del Juicio proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer - residir- obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio,

18 GRACIA MARIN, José María. Op. Cit. Pág. 351

19 MARILUZ URQUJO, José María. Ensayo sobre los juicios de residencia indianos. Edit. Escuela de Estudios Hispánicos de Sevilla. ESPAÑA, 1952. Pág. 3

para facilitar la investigación 20

Los estudiosos del Juicio de Residencia han sostenido que la diferencia entre esta institución y la Visita, consiste fundamentalmente en que ésta última puede iniciarse en cualquier tiempo, mientras que aquella tiene lugar al término de las funciones del residenciado cada cinco años en los Oficios Perpetuos o cuando el funcionario se trasladare a desempeñar el Oficio a un nuevo lugar.

Como se anotó anteriormente, el Juicio de Residencia se compone de dos etapas: la secreta y la pública; veamos brevemente dichas fases. En la etapa secreta, el Juez se vale de todos los medios a su alcance para investigar la conducta del residenciado, pero sin recurrir al interrogatorio de éste.

La parte pública del Juicio, es la etapa durante la cual pueden interponerse demandas o querellas por los agraviados en contra del residenciado, mismas que deben presentarse en el plazo legal acompañadas de los elementos de prueba suficientes, cuyo trámite se realizará conforme al procedimiento del Juicio ordinario.

20 *Ibidem* pág. 3

Conviene destacar que mientras dura la Residencia del Residenciado, no pueda ser acusado penalmente o demandado civilmente.

En mi opinión, el Juicio de Residencia es el instrumento más perfecto con que se cuenta para los fines de vigilancia de las actividades realizadas por los oficiales públicos. Lo anterior lo afirmo en virtud de que las dos etapas de que se compone esta institución, permitan una doble revisión de la conducta del funcionario, así como la participación de los súbditos en el control de los titulares de la administración.

Es importante perfeccionar los mecanismos jurídicos que tienen como fin la vigilancia de quienes tienen a cabo los actos de gobierno, pero es igualmente importante procurar que exista en los titulares de la administración, la calidad moral suficiente para que funcionen de manera efectiva estos mecanismos, así como también es determinante la participación de los ciudadanos para evitar la actividad desordenada de quienes tienen directamente en sus manos el destino de una nación.

C. DERECHO MEXICANO

En este apartado me ocuparé de estudiar algunos antecedentes en el Derecho Maya, en el Derecho Azteca, trataré algunas cuestiones relativas a los mecanismos de control de funcionarios públicos del

Derecho Español que tuvieron aplicación en la Nueva España, estudiando para concluir los antecedentes de la materia que nos ocupe en nuestras constituciones anteriores, asimismo hablaré de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, la cual tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1982, fecha en la que salió publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor.

C.1 DERECHO MAYA

Los mayas tenían una forma de gobierno monárquica de tipo absoluto. Cada estado estaba dividido en Señorios, gobernados cada uno por un Cacique.

Según Juan de Dios Pérez Galáz, después de la destrucción de la Confederación Mayepán desaparecieron los poderes centrales de los Estados, y los cacicazgos de las provincias adquirieron su independencia, formando un gran número de pequeños Estados conservando la misma forma administrativa que los Estados Mayores 21

21 PEREZ GALAZ, Juan de Dios. *Derecho y Organización Social de los Mayas. Gobierno Constitucional del Estado de Campeche. MEXICO. 1943. Pág. 65*

La máxima autoridad, el Rey, se denominaba Ahau, quien tenía las máximas facultades, se encontraba asistido e inspirado por el Ahkin, autoridad religiosa.

El Ahau goza de facultades para nombrar a los demás gobernantes, quienes con su fidelidad logran la ratificación del correspondiente nombramiento para sus descendientes, lo cual constituye un riesgo en cuanto a la eficacia del desempeño de la función administrativa, puesto que los hijos de un buen gobernador pueden no serlo.

Pérez Galán no hace mención expresa a la existencia de organismos específicos de control, sin embargo puedo concluir, que si el Ahau tiene las más amplias facultades, podía aplicar medidas correctivas a los subordinados, e incluso destituirlos.

El siguiente puesto dentro de la escala administrativa era ocupado por el Betab, quien tenía funciones similares a las del Ahau únicamente dentro de la provincia desempeñando también funciones judiciales además de las administrativas, y conocía también de los juicios ordinarios de poca cuantía 22

22 *ibidem*. Pág. 67

Resulta lógico suponer que el Batab tenía facultades de control y vigilancia sobre los funcionarios que compartían con él la responsabilidad de gobernar la Provincia.

Las funciones de carácter religioso eran desempeñadas por el Ahkulel, dada la vinculación que existía entre el aspecto religioso y las estructuras de la organización estatal, seguramente el poder y la influencia que ejercía sobre los gobernantes era determinante por lo que ésta autoridad puede considerarse un elemento de control.

El Holop era encargado de la administración de los recursos del Estado y de las actividades diplomáticas. Dada la importancia práctica que en la vida de toda organización tienen estas dos funciones, el Holop con seguridad reportaba las gestiones realizadas al Ahau.

La autoridad de menor jerarquía era el Yum , representado por el padre de familia , quien solo tenía jurisdicción dentro de ésta.

Puedo apreciar que la cultura maya contaba con una estructura administrativa muy bien conformada, aunque como ya mencioné, parece no haber existido un órgano concreto con facultades de vigilancia, lo cual se comprende fácilmente si considero la centralización del poder en el monarca. No obstante lo anterior, sí existió una ausencia de control en la

práctica , no solo de tipo administrativo, sino también de tipo político, lo que propició la destrucción de la Confederación de Mayapán a la que me referí al principio.

Dentro de la legislación penal de los Mayas , el robo era castigado en principio con la esclavitud, sin embargo, la cuantía de lo robado era pequeña, el culpable podía ser condenado únicamente al resarcimiento, estando obligado en ambos casos a devolver lo robado. Si el delincuente era un personaje importante, además de lo anterior, lo infamaban, labrándole el rostro desde la barba hasta la frente.²³

C.2 DERECHO AZTECA

Esta cultura se analizará, a diferencia de las demás culturas prehispánicas, por ser la más importante y representativa de nuestro derecho precolombino, pues como es sabido, en esta época, los reinos de México, Texcoco y Tacuba formaban la llamada Triple Alianza al frente de la cual se encontraba el Señor del Reino de México, pero cada uno conservaba su independencia absoluta en cuanto a su régimen interior, al respecto mencionaré que los reinos antes señalados estaban integrados por aquellos pueblos de diferente raza que habrían sojuzgado a través de

²³ *Ibidem.* Pág. 93

las armas, y todas las provincias conquistadas por los aztecas eran tributarias de la corona, es decir, los pueblos conquistados, pagaban tributo a la corona de México con todo lo que la naturaleza nos proporciona y de todas las obras de arte que podían ser útiles de cierta manera al Rey.

a.- LA HACIENDA PÚBLICA

La Hacienda Pública estaba bien determinada y su máxima autoridad era el cihuacóatl, del que dependían el hueycalpíxqui o calpíxqui mayor, quien era el encargado de recoger todo lo que los calpíxqua menores le entregaban, así como de llevar las cuentas en los libros respectivos ²⁴

También llevaba el control general de todos los tributos que formaban la hacienda pública y cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, por lo que el Rey no podía disponer a su arbitrio de los bienes del reino, pues éstos deberían destinarse precisamente a lo que de antemano estaba determinado.

24 LOPEZ AUSTIN, Alfredo. La Constitución Real de México Tenochtitlan. Edit. UNAM MEXICO. 1961 Págs. 127 y 128

Lo anterior indudablemente que constituye un antecedente directo de todo lo que sucede actualmente, puesto que se supone que el presupuesto del que dispone la administración pública federal, está determinado para diversas actividades y únicamente debe dedicarse a esta actividad, para lo cual existen organismos de control que citaré durante la presente exposición y que en aquella época le correspondía al Cihuatlan.

Al respecto también señala Alonso de Zurita que: No era en manos del señor disponer a su voluntad de estos tributos porque se alteraba la gente y los principales 25

Cabe hacer la reflexión de que sería conveniente regresar a este principio, para que realmente se aplique, puesto que jurídicamente se pueden argumentar muchas razones por las cuales el Presidente de la República no dispone a su arbitrio de la Hacienda Pública y se encuentra controlado, así como todos los demás servidores públicos, por leyes y organismos jurídicos y políticos, pero sabemos que de hecho no existe ese control, ya que como la misma experiencia nos indica ha sido necesaria la creación de un sistema de responsabilidades para sancionar el abuso, en este caso de carácter económico, por parte de dichos funcionarios.

25 *Idem*. Pág. 89

Por otra parte en el Reino de Texcoco, el consejo de Hacienda se formaba de los calpixque y de los principales pochteca de la ciudad; tres principales de los primeros, cuidaban especialmente de los tributos y demás rentas reales. En lo demás, la organización social era semejante a la del México actual. 26

Respecto del control represivo contra los funcionarios de la administración fiscal, esto es, contra los calpixque, cabe señalar, que si incurrian en malos manejos en lo que se refería a la recaudación de los tributos, se les condenaba a muerte; además sus bienes se aplicaban al Rey, y su mujer e hijos eran echados de su casa.27

b.- RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

Existía en aquella época ya un mecanismo de control preventivo sobre los demás funcionarios de la administración pública, para lo cual puedo mencionar aquella que se daba sobre los jueces, consistiendo en la selección cuidadosa de quienes debían impartir justicia.

26 CHAVERO, Alfredo. Op. Cit. Libro IV. Págs. 668, 669

27 *Idem*. Pág. 633

Respecto a la selección del personal que integraría el Poder Judicial, es decir de los jueces, señala Fray Bernardino de Sahagún lo siguiente:

También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que habían en la genta popular, y para esto elaglan jueces, personas nobles y ricas así como ejercitadas en los casos de la guerra, y experimentadas en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios de Calmeça, prudentes y sabios, y también criados en el palacio. A estos tales escogía el señor para que fuesen jueces en la República. Mirábase mucho an que estos talas, no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados; encargábales mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a sus manos viniesá. 28

Con relación al anterior señalamiento, es importante hacer la reflexión de qua, sin llegar a ciertos extremos, como el de ser criados en monasterios, sí se debería exigir características de rectitud y preparación para aquellos que imparten la justicia en nuestro país, puesto que puedo darme cuenta qua muchos de los requisitos señalados por Fray

28 FRAY BERNARDINO DE SAHAGUN. *Historia General de las Casas de la Nueva España*. Edit. Pedro Robledo. MEXICO. 1938. Pág. 317

Bernardino de Sahagún, no los cubren los miembros del poder judicial.

En la designación de sus funcionarios públicos los aztecas tenían un especial cuidado, como se puede deducir de lo siguiente: El senador tiene estas propiedades : ser juez y averiguar bien los pleitos; ser respetado, grave, sereno, espantable y tener presencia digna, de mucho gravedad y reverencia, y ser temido de todos. El buen senador es recto juez y oye a entre ambas partes, y pondera muy bien la causa de los unos y de los otros, da a cada uno lo que es suyo, y siempre hace justicia derecha; no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión. 29

Por su parte López Austin concluye que los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados para el desempeño de sus cargos, en especial los de gobernantes de pueblos anejados, los de jueces y los de funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los Calpuli. 30

Otra de las medidas que existían para evitar la corrupción de los jueces, era la obligación que tenían de permanecer en los tribunales durante todo el día, además de las penas capitales contra los

29 *ibidem*. Pág. 23

30 LOPEZ AUSTIN, Alfredo. Op. Cit. Pág. 59

prevencadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia del soberano, ejercida a través de las juntas periódicas con los funcionarios en las que debían dar cuenta de los litigios pendientes.

En relación a las sanciones que se imponían a los servidores públicos de aquella época por sus conductas ilícitas, tendientes a controlar su actuación, éstas fueron rigurosas y acordes a la gravedad e importancia que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco, dichas penas iban desde la simple amonestación al juez prevencador por parte de sus compañeros, en los casos no graves y hasta la muerte si la falta era de suma importancia, existiendo además la destitución del cargo, y la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro, así como el trasquilamiento y el demumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez.

Como se puede observar la embriaguez era un vicio muy castigado entre los aztecas, y específicamente para los jueces como señala el siguiente párrafo:

A los que tenían la embriaguez por vicio, les derribaban sus casas porque eran indignos de contarse entre sus vecinos; los privaban de los oficios públicos que tenían y quedaban inhábiles para tenerlos en

adelante. 31

De todo lo anterior puede deducir que los requisitos que se establecían para los servidores públicos en la época precolonial, eran importantes y las sanciones que se imponían por el incumplimiento de sus funciones eran muy severas, por lo que no dudo que los mecanismos de control tanto preventivos como represivos originaron una notable evolución en la administración.

Otro aspecto importante es el antecedente directo de las sanciones que se imponían en esta época precolonial y que son actualmante vigentes en la ley, tales como: amonestación, destitución y la inhabilitación para desempeñar algún cargo o comisión dentro de la administración pública, y que se volvieron a establecer a partir del primero de Enero de 1983 con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

C.3.- ANTECEDENTES EN LA NUEVA ESPAÑA

Epoca Virreinal

Esta época comprende desde la llegada de los españoles al continente americano y específicamente a la Nueva España hasta la

31 CHAVERO, Alfredo. Op. Cit. Pág. 661

Guerra de Independencia de 1810, casi tres siglos, dentro de los cuales existieron leyes que regulaban la responsabilidad de los servidores públicos, cuyo origen se encuentra en el viejo continente.

Asimismo me ha ocupado anteriormente de las instituciones del Derecho Disciplinario en España. Durante el virreinato esas mismas instituciones tuvieron aplicación en ella, por lo que no tiene sentido repetir estos conceptos en este apartado. Considero conveniente referirme brevemente a la manera como se llevó a cabo el control de la administración en la Nueva España.

Ots Capdequí, al referirse a la situación que guardaba el desempeño de la función pública en la Colonia, señala que los abusos de poder eran fáciles y la impunidad no era difícil de conseguir para funcionarios que no tuvieran una conciencia estrecha de su deber. Las Visitas y los Juicios de Residencia del Derecho Tradicional Castellano, fueron los instrumentos más eficaces con que creyeron contar los monarcas para evitar y corregir desórdenes 32

La organización administrativa de la Hacienda Pública en esa

32 OTS CAPDEQUÍ, José María.. *Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano*. Edit. Biblioteca Jurídica Aguilar, S.A. Madrid, ESPAÑA. 1989 Págs. 189 y 189

época tenía varias características generales tales como la unidad del objeto, centralización y autonomía de las regiones administrativas; actuación colegiada, homogeneidad del sistema, y su originalidad respecto de la organización castellana.

a.- **UNIDAD DEL OBJETO.** Se refiere a que la Hacienda Pública en la colonia, siempre recibió el nombre de Hacienda Real, lo que estaba de acuerdo al criterio jurídico de aquella época en la que se sostenía que el rey encarnaba al estado, y por lo tanto, a él le correspondían en propiedad los bienes de un territorio, con lo que existía un poder absoluto del rey en todo lo relativo al fisco. 33

b.- **CENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA DE LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS.** Consistía en que los oficiales que administraban las cajas reales, no tenían entre sí ninguna dependencia, ni siquiera con los de la capital del virreinato o gobernación, pues sus relaciones eran directas con el poder central, ya sea con el rey, con el consejo de indias o con la casa de contratación de Sevilla y sólo mantenían entre sí las relaciones necesarias para una buena administración, pero siempre en un plano de igualdad jerárquica.

33 SANCHEZ BELLA, Ismael. La Organización Financiera de las Indias. Edít. Escuela de Estudios Hispánicos de Sevilla. ESPAÑA. Págs. 71 y 72

c.- ACTUACION COLEGIADA. Fue una de las características generales más destacadas de su sistema administrativo, pues conforme a este principio los oficiales reales debían actuar conjuntamente y la inobservancia de esta obligación se sancionaba pecuniariamente e incluso con la pérdida del oficio.

d.- HOMOGENEIDAD DEL SISTEMA. Se derivó del hecho de que toda la actividad legislativa requerida para el desarrollo de la organización financiera, tuvo su origen fundamentalmente en la corona, ya que todas aquellas disposiciones relacionadas y que eran expedidas por los órganos de gobierno de la administración de la corona, necesitaban ser confirmadas.

Lo anterior demuestra que ha sido una constante preocupación de los gobernantes crear instrumentos jurídicos que tuvieran una repercusión significativa en el control de la administración.

Todas las medidas punitivas eran pocas para contener la codicia o arbitrariedad de las autoridades de estos territorios y a pesar del rigorismo de la ley, siempre podían sentirse espantados en conseguir una impunidad para sus desmanes al amparo de la enormidad de las distancias y de la irregularidad de las comunicaciones. 34

34 OTS CAPDEQUI, José María. . Op. Cit. Pág. 195

D. MEXICO INDEPENDIENTE.

A continuación me referiré a la evolución del Derecho Disciplinario durante la época del México Independiente, etapa la cual abarca de 1810, año en que se inicia la guerra de Independencia a la fecha. Por lo que se refiere a la etapa que va de 1810 a 1917, mencionaré únicamente las disposiciones constitucionales relativas al tema que nos ocupa, siendo conscientes de que no son éstos los únicos documentos que contienen aspectos en relación el tópico de que trato, sin embargo, la finalidad de éste capítulo es principalmente ubicar la evolución que ha tenido el Derecho Disciplinario hasta nuestros días y por ello no haré un análisis pormenorizado de todos los documentos que pudieran indicarnos la evolución del tema.

a) CONSTITUCION DE APATZINGAN

La primera Constitución en la que se contienen diversas disposiciones en relación a la Responsabilidad de los Servidores Públicos es al Derecho Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 23 de octubre de 1814. Nuestra primera Constitución en su Artículo 27, señalaba lo siguiente: La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social : ésta no puede existir sin que fije la Ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los

El Artículo transcrito consagra una necesidad que existe en todo al Estado de Derecho y ésta es que la Ley fije los límites a la actividad de la Autoridad, a efecto de que los particulares puedan actuar libremente en todo aquello que la norma les permite y no se corra el peligro de que los gobernados se vean perturbados en sus derechos por un acto arbitrario de ésta.

Puedo apreciar que en ésta etapa del México Independiente, prácticamente se continúan utilizando las mismas Instituciones que rigieron durante la Colonia, lo cual considero un aspecto lógico, toda vez que nuestro país comenzaba su período de emancipación y en tal virtud no se encontraba preparado para idear una serie de instituciones y mecanismos de control que se adaptaran a las necesidades de nuestra nación.

b) **CONSTITUCIÓN DE 1824.**

El siguiente Documento a nivel Constitucional en el que encontramos disposiciones relativas al tema que tratamos es la

35 TENA RAMÍREZ FELIPE. *Leyes Fundamentales de México 1908-1989. Edit. Porrúa. MEXICO. 1989. Pág. 36*

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, en la cual se establece en el Artículo 37, fracciones I y II, la responsabilidad del Presidente de la Federación por los delitos de traición contra la independencia Nacional o la forma establecida de gobierno y por los delitos de cohecho y soborno cometidos durante al tiempo de su empleo.

El procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad de los Gobernadores de los Estados y del Presidente de la Federación consistía en que cualquiera de las Cámaras podía proceder a conocer de estas responsabilidades en calidad de Gran Jurado, salvo en caso de que se tratara de responsabilidades del Presidente o de sus Ministros por actos en que haya intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones, supuesto en el cual deberá constituirse en Gran Jurado la Cámara de Representantes. De igual manera la Cámara de Representantes será Gran Jurado en caso de acusaciones en contra del Vicepresidente por cualquiera de los delitos que éste cometiere en el tiempo de sus funciones.

c) **CONSTITUCION DE 1836**

El siguiente texto Constitucional que debo comentar es el de las bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836, es también conocida como De las Siete Leyes, por estar conformada por esa cantidad de

leyes.

En esta Constitución aprecio que determina de acuerdo a sus Artículos 47 y 48 la distinción entre delitos oficiales y delitos comunes, se establece la intervención del Congreso de la Unión para conocer de los delitos cometidos por el presidente de la República en tiempo de su encargo definiéndose así el procedimiento a seguir ante las Cámaras que contiene rasgos comunes con la regulación actual a este respecto. La Cámara de Diputados actúa como jurado de acusación e interviene la Cámara de Senadores como jurado de sentencia, determinándose, igual que actualmente, la posibilidad de que los acusados sean asistidos por un defensor.

De todo lo anterior puedo comentar que la regulación vigente de la responsabilidad de los Servidores Públicos por cuanto se refiere a la Declaración de Procedencia y al Juicio Político, no es una creación tan novedosa, quizá actualmente la Ley Federal de Responsabilidades regula de manera más detallada lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, pero indudablemente este tipo de instituciones ya se venían conformando desde el siglo XIX.

d) BASES ORGANICAS DE 1843

El siguiente texto Constitucional que me corresponde analizar de

acuerdo con el orden cronológico que he seguido, es el que se denomina *Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 1843.*

En realidad la regulación por lo que se refiere a las Responsabilidades de los servidores públicos no varía mucho en relación con las constituciones de 1824 y 1836. Se establece en el Artículo 73 de la Constitución, la inviolabilidad de los Diputados y Senadores del Congreso por las opiniones que estos emitan, se perceptúa el fuero para quienes integran el órgano mencionado, durante el tiempo de sus encargos y durante dos meses después de que haya concluido éste, en el artículo 74 de la propia Constitución; se dispone que cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren en contra de sus miembros, para declarar si se procede o no penalmente en contra del acusado, lo anterior en el Artículo 76 de las bases orgánicas; igualmente prescribe el artículo 77, que cualquiera de las cámaras podrá constituirse en gran jurado para declarar si ha lugar o no a proceder penalmente en contra de algún empleado público por la comisión de alguno de los delitos oficiales; describe el artículo 100 la responsabilidad de los Secretarios del Despacho, llamados en este documento ministros, por todos los actos del presidente que autoricen con su firma y por todas las resoluciones que tomen en forma conjunta; se faculta en el Artículo 118 a la Corte Suprema de Justicia para conocer de los procedimientos penales instruidos en contra de los Diputados, Senadores, Ministros del Despacho y del

FALTA PAGINA

No. 55

con la condición de que el acto de que se trate no esté autorizado por el Secretario Responsable; interpretado a contrario sensu este artículo, si al acto realizado por el Presidente o por el Secretario, éste al autorizarlo será el responsable del acto que constituya la falta, lo cual me parece injusto, ya que en todo caso el Secretario debiera ser responsable del refrendo que está otorgando, pero no del acto que amana del Presidente y que por consecuencia sólo el presidente debiera responder de éste.

f) CONSTITUCION DE 1857

Al hacer un análisis de la Constitución de 1857, es importante señalar que es el primer documento Constitucional que incluye un Título que habla aspacíficamente de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, siendo éste el Título IV que abarca los Artículos comprendidos del 103 al 108.

En el Artículo 105 encontramos que el procedimiento para aplicar y hacer efectiva una responsabilidad por los delitos oficiales en contra de los servidores públicos señalados como sujetos de responsabilidad, la Cámara de Diputados será el Jurado de Acusación y la Corte Suprema de Justicia será el Jurado de Sentencia. Considero que no es técnico el hecho de que la Corte Suprema de Justicia aplique la Ley penal, toda vez que de acuerdo a la misma Constitución de 1857, existen autoridades penales que son las competentes para la aplicación de la Ley Penal.³⁹

³⁹ *Idem.* Págs. 624 y 625

Asimismo, pienso que de ninguna manera es benéfico el hecho de que la Ley señale un procedimiento diferente del común para los delitos cometidos por los servidores públicos, ya que la propia Constitución de 1857 señala como sujetos de responsabilidad a los empleados públicos al ser reconocidos como agentes del Estado y ciudadano, por lo que debe estar sujeto a la Ley Federal. No debe de ninguna manera existir fuero ni privilegio alguno por lo que a la aplicación de la Ley se refiere ya que el funcionario público está obligado a esmerarse en el cumplimiento de sus deberes de una manera mucho más decidida que el gobernado, en virtud de la altísima responsabilidad que tiene como gobernante, así que el hecho de establecer procedimientos de esta naturaleza no hace más que fomentar la corrupción.

Por último he de decir que tampoco resulta adecuado distinguir entre delitos oficiales y delitos comunes, en todo caso lo que debe existir es un catálogo de delitos que pueden ser cometidos por los servidores públicos en virtud de ostentar esa carácter.

CAPITULO SEGUNDO

II. CREACION DE LA SECRETARIA GENERAL DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO

A. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SECOGEF

A.1. Departamento de Cuenta y Razón (1824)

El primer antecedente en materia de control global, dentro de la administración pública mexicana, se encuentra en el año de 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la cuenta de ingresos y egresos. Paralelamente se instituyó en este mismo ministerio la llamada Tesorería General.

En 1831 se suprime este Departamento de Cuenta y Razón y se estableció la Dirección General de Rentas.

En 1867, al reforzarse el esquema de centralización, la Secretaría de Hacienda queda como única dependencia fiscalizadora, y conserva a través de Tesorería General, las funciones de recaudación y distribución de los

caudales públicos.

Finalmente, el 23 de Mayo de 1910, se estableció la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se asignaron las atribuciones contables y de glosa, para recordar aquel principio de que deben ser diferentes las oficinas que manejan fondos de las que llevan la contabilidad. De esta manera se separan las funciones que corresponden al cajero en toda la administración, que son precisamente las de recaudar, custodiar y distribuir fondos y valores, de aquellas que son propias del contador, como son las del registro de operaciones y examen de la justificación y comprobación de las cuentas rendidas.⁴⁰

Estas reformas no constituyeron un avance hacia el orden y la eficiencia de la administración, en virtud de que la Tesorería y la Dirección de Contabilidad y Glosa, dependían ambas de la Secretaría de Hacienda y por lo mismo ninguna tenía la autoridad suficiente para oponerse a las órdenes emanadas de ésta.

Por lo anterior era necesaria la creación de un órgano que tuviera la autoridad e independencia para que se constituyera un verdadero

⁴⁰ LANZ CARDENAS, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno de México*. Edt. Fondo de Cultura Económica. MEXICO. 1997. Pág. 22

vigilante del presupuesto, garantizando al orden y la moralidad en el manejo de los fondos públicos y la administración del patrimonio nacional.

A.2. DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA (1917)

Como respuesta a la necesidad a que hice mención en el inciso anterior, se creó el Departamento de Contraloría mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de Diciembre de 1917, al cual fue estructurado por la Ley Orgánica expedida el 19 de Enero de 1918, razón por la que en el folleto conmemorativo del centenario de la consumación de la independencia nacional, publicado por el departamento de contraloría en 1921, se señaló que: en efecto la institución de la contraloría tuvo un gran fin moral, el cual es uno de los propósitos que inspiraron el Departamento de Contraloría.

Otro de los objetivos que tuvo la creación del Departamento de Contraloría, fue precisamente la regularización de todos los servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes, la rendición oportuna de cuentas y la reorganización de la contabilidad general de la hacienda pública por lo que se configuró como un órgano administrativo de carácter esencialmente técnico dependiente del poder ejecutivo, pero autónomo de

los que integraban dicho poder.

Es importante resaltar su carácter netamente administrativo ya que esta característica fue corroborada en el dictamen de la segunda comisión acerca de los artículos 80 a 90 y 92 constitucionales fechado en la ciudad de Querétaro el 16 de Enero de 1917, en el que se resaltó esta característica como propia de los departamentos administrativos, y por lo tanto el Departamento de Contraloría como tal, gozaba de ella.

Como se ha observado, fue de primordial importancia el control previo que ejerciera un organismo dependiente directamente del poder ejecutivo, sin perjuicio del control a posteriori que estaba encomendado a la contaduría mayor dependiente del poder legislativo.

El Departamento de la Contraloría de la Federación, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de Diciembre de 1917, y adscrito directamente al titular del ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la administración pública y moralizar al personal al servicio del estado. Con su establecimiento se logra el ideal de que un órgano dotado de la suficiente autoridad e independencia, de las que carecía la Dirección de Contabilidad y Glosa así como la Tesorería, por su dependencia jerárquica del secretario de Hacienda, fuera el

*encargado de ejercer las funciones de fiscalización y control previo.*⁴¹

Dentro de la función de evaluación del rendimiento gubernamental se realizaban estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las secretarías, departamentos y demás oficinas del gobierno, con el objeto de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios.

En 1932, mediante reformas de la Ley de Secretarías de Estado en 1917, se suprime el Departamento de Contraloría de la Federación, y se transfieren sus funciones a la Secretaría de Hacienda.

A.3 CONTADURIA DE LA FEDERACION (1935)

*Posteriormente, con motivo de la separación de las funciones de contabilidad y glosa de las del manejo de los caudales públicos, en 1935 se crea la Contaduría de la Federación, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, como órgano encargado de la contabilidad pública, glosa y fincamiento de responsabilidades.*⁴²

⁴¹ *Idem*, Pág. 24

⁴² *Ibidem* pág. 25

A.4 SECRETARÍA DE BIENES NACIONALES E INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA (1947)

El crecimiento y complejidad alcanzados entre los años de 1935 y 1947 por los sectores central y paraestatal, genera la necesidad de contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. Para el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1947 se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Por lo que respecta al control del sector paraestatal, se promulga la ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación.

Para garantizar el cumplimiento de esta ley, por decreto del 27 de Enero de 1948 se crea la Comisión Nacional de Inversiones dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁴³

En 1949 se suprime dicha comisión, transfiriéndose dichas

⁴³ *Ibidem*, pág. 27.

funciones relativas al control de las instituciones nacionales de crédito y de seguros a las comisiones respectivas, en tanto que para el control de las entidades restantes, se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para constituir el mecanismo correspondiente, lo cual se hizo patente en 1953 al establecerse el Comité de Inversiones, dependiente de su dirección de crédito. En 1954 este comité pasó a depender directamente del presidente de la República, con el nombre de Comisión de Inversiones.

A.5. SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA (1958)

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 crea la Secretaría de la Presidencia asignándole la facultad de elaborar el plan general del gasto público e inversiones del poder ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la administración pública. La misma ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría de Patrimonio Nacional.

A.6. LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL (1965)

El 27 de Diciembre de 1965 se aprueba una ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal,

misma que modifica sustancialmente las disposiciones de la ley de 1947. Finalmente el 31 de Diciembre de 1970 se publica una nueva versión de esta ley, ampliando el ámbito de la función de control para ejercerla también sobre las empresas en que el estado participe en forma minoritaria.

B. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (1976)

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas de la siguiente forma:

- *El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*
- *El control y vigilancia, así como su evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de los contratos de obra pública, de la informática y de las adquisiciones de toda clase, en la ahora extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.*
- *La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los*

que constituyen recursos naturales no renovables y los del dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, y

- *La administración y vigilancia de los bienes de propiedad federal y el establecimiento de normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.*

C.- SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION (1982)

En el año de 1982, en respuesta a la demanda popular de Renovación Moral de la Sociedad, el ejecutivo federal plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público como un medio para satisfacer dicha demanda, situación que requería a su vez actualizar y reforzar el marco jurídico que sustentaba el ejercicio de esta función.⁴⁴

Fueron presentadas al Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó el decreto de Reformas a la

44 FRAGA, Gabino . Derecho Administrativo. Edít. Porrúa. MEXICO. 1986 Pág. 63

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación del 29 de Diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría General de la Federación como instancia promotora de la Renovación Moral en el seno de la administración pública central y paraestatal, integrando y armonizando en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

El reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría aparece en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Enero de 1983 y es reformado por decreto publicado en el Diario Oficial del 30 de Julio de 1985.

Dando continuidad a las funciones de la Secretaría de la Contraloría, al tomar el cargo como Presidente de la República el Lic. Carlos Salinas de Gortari, de acuerdo a las peticiones de la ciudadanía, reforzó el aspecto de la Simplificación Administrativa y desarrolló los sistemas de control interno, la evaluación y en general la gestión pública, situaciones plasmadas en las reformas a su reglamento interior, publicado en el Diario Oficial del 16 de Enero de 1989, cuya reforma se dio a conocer mediante el diario oficial de fecha 26 de Febrero de 1991.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, es una dependencia del Ejecutivo que quedó plenamente consolidada dentro del esquema de la Administración Pública Federal. Su presencia como eje del

sistema nacional de control, vigilancia, fiscalización y evaluación de la gestión pública es hoy una realidad institucional.

Durante los primeros seis años de su existencia, la Contraloría vivió un proceso de inserción para concertar en un solo mando, las funciones de control interno que se encontraban dispersas en distintos órganos y que, por lo demás, siempre han estado presentes en la Administración Pública en las distintas etapas de la Nación.

En esa primera etapa, la Contraloría operó en medio de las dificultades propias del nacimiento de un organismo, dado que tuvo que resolver los problemas de su ubicación física, establecimiento de su marco legal, adjudicación de los recursos humanos, materiales y financieros para el desempeño de sus tareas, y remontar las reticencias que provocan las novedades administrativas.

El objetivo principal de la Contraloría fue profundizar la búsqueda de la eficiencia y de la productividad de la gestión pública, con énfasis en los programas relacionados con las acciones preventivas de conductas ilícitas y de protección a la ciudadanía, por lo que centraría su atención en el correcto funcionamiento de aquellas áreas de las dependencias y entidades de la administración que estuvieran en contacto directo con el público. Así mismo continuar y acentuar las acciones de control, vigilancia, fiscalización y evaluación con el fin de capitalizar

experiencias y aciertos. 45

En el Diario Oficial de fecha 24 de Diciembre de 1996, se dio a conocer que la Contraloría cambiaría su nombre a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, implicando ésto, algunos cambios en su organización y funciones, con el objetivo de subsanar errores y deficiencias en los que había venido incurriendo. Dichos cambios principalmente fueron llevados a cabo para modernizar la gestión pública y mejorar los servicios de atención a la ciudadanía, teniendo la responsabilidad institucional de encaminar sus acciones hacia el logro del objetivo central de propiciar la eficiencia y productividad en el quehacer gubernamental.

45 VAZQUEZ NAVA, María Elena. Eficiencia y Productividad en el Sector Público. Edit. Comunicación Social de la SECODAM. MEXICO, 1999. Pág. 6

CAPITULO TERCERO

III. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

A. ORGANIZACION BASICA

Por la naturaleza de sus funciones, la Secretaría fue concebida como una dependencia pequeña y técnica con una estructura de organización escasamente piramidal y muy flexible, que le permitiera ajustarse con rapidez a sus necesidades operativas.

Actualmente la Secretaría cuenta con las siguientes unidades administrativas, según lo señala el decreto que reforma y adiciona el reglamento interior de la SECODAM, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de abril de 1995.

Artículo 11.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de adquisiciones y

Obras Públicas, la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Artículo 27.- Para el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contará con las siguientes unidades administrativas:

Secretaría del Ramo

Secretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública

Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social

Oficialía Mayor

Unidad de Asuntos Jurídicos

Unidad de Desarrollo Administrativo

Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública

Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal

Contraloría Interna

Dirección General de Comunicación Social

Dirección General de Auditoría Gubernamental

Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social

Dirección General de Atención Ciudadana

Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial

Dirección General de Inconformidades

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

Dirección General de Administración

Dirección General de Informática

Organos Administrativos Desconcentrados

Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contará, asimismo, con las unidades subalternas que se establezcan por acuerdo de su Titular, las que deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización General de la Dependencia.

Asimismo, la Secretaría General de Desarrollo Administrativo contará con las unidades subalternas que se establezcan por acuerdo de su titular, las que deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización General de la misma.

El titular de la Secretaría tiene a su cargo la alta responsabilidad de conducir la administración de la Secretaría, dentro de las facultades contenidas en el reglamento interno de la misma. Así como al trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pudiendo delegar sus facultades a los funcionarios de su propia dependencia, excepto aquellas que por disposición de la Ley o Reglamento Interior deban ser ejercidas

por el propio titular. (Art. 41)

A dicho Secretario le corresponde originalmente la representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, fijando las bases y los términos en que deberán efectuarse la coordinación de la dependencia con la Contaduría Mayor de Hacienda para los efectos de la fracción XIII del artículo 32 de la LOAPF.

Las atribuciones no delegables con las que cuenta el Secretario se encuentran detalladas en el artículo 51 del Reglamento Interior de esta Secretaría.

A las Subsecretarías, les compete hacer más simple y sencilla la relación entre el gobierno y los ciudadanos, procurando que el servidor público proporcione una atención oportuna a la población de todo el país, prevenir conductas irregulares o contrarias de las obligaciones a las que señala la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como fiscalizar y controlar la inversión pública federal en los estados y municipios para garantizar el manejo eficaz de los recursos públicos, del mismo modo participan con dependencias de administración pública federal, en la ejecución de acciones orientadas a facilitar la relación de la ciudadanía con las instituciones gubernamentales mediante la eliminación de trámites innecesarios. Asimismo le corresponde facilitar la participación

de la sociedad, en la fiscalización de las acciones del gobierno; promueve la vigilancia social en las tareas de la comunidad, con la finalidad de dar soluciones a problemas específicos que imponen las acciones de la solidaridad. También les corresponde definir la política de control, evaluación y fiscalización para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, llevar a cabo auditorías directas y selectivas a las entidades de la Administración Pública Federal, así como ordenar las auditorías externas a las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Las atribuciones con las que cuentan los Subsecretarios, las podemos encontrar detalladamente en el Capítulo III, artículo 6 del R.I.

La OFICIALIA MAYOR tiene bajo su responsabilidad la administración de recursos con que cuenta la Secretaría, proporcionando a las áreas sustentivas los servicios de apoyo técnico-administrativo, para contribuir a que éstas alcancen satisfactoriamente las metas programáticas correspondientes. Además, establece la normatividad, directrices, criterios técnicos y sistemas para la administración y desarrollo de personal, el proceso interno de programación y presupuestación.

Las atribuciones con las que cuenta el Oficial Mayor están mencionadas en el Capítulo V, artículo 7 del R.I.

Instrumenta y aplica la normatividad emitida por las dependencias del Gobierno Federal, responsables de la regulación en la administración de bienes muebles e inmuebles.

Desarrolla el programa de Actividades Deportivas y Recreativas para el personal, proporciona el servicio de comedor, gestiona becas ante la SEP, y tramita ante el ISSSTE las prestaciones a la que tienen derecho los empleados.

A través del CENTRO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION (CIDOC), brinda los servicios de información documental, biblioteca, hemeroteca, archivo histórico, sala de lectura y otros.

Artículo 81.- Al frente de cada Unidad habrá un Titular, quien tendrá, en lo que corresponda, las facultades que el artículo 16 confiere a los Directores Generales y se auxillará por los Directores Generales Adjuntos, Directores de Área, Subdirectores, Jefes de Departamento, homólogos por norma y específicos, así como del personal técnico y administrativo que se determine por acuerdo del Secretario, que las necesidades del servicio requieran y que figuren en el presupuesto.

Les corresponderá vigilar la legalidad y el cumplimiento de planes y programas gubernamentales. Asimismo aportar elementos de juicio para

el control y seguimiento en el cumplimiento de los objetivos y políticas gubernamentales e incluye de manera permanente, mejoras y apoyo a la gestión administrativa de las dependencias y entidades del sector paraestatal.

CONTRALORIA INTERNA Finalmente, esta última área se encarga de la vigilancia del destino, uso y disposición de los recursos con que cuenta la Secretaría, la recepción e investigación de denuncias sobre la actuación de servidores públicos de la Secretaría, así como la evaluación de los programas de trabajo de las áreas que integran la dependencia.

Esta Contraloría Interne se encontrará adscrita directamente a la Secretaría, la cual estará a cargo de un contralor interno que será designado por el Presidente de la República, sólo siendo responsable administrativamente ante él.

Cabe señalar la importancia del artículo 9 del R.I. de la SECOGEF, ya que establece el hecho de que un servidor pública ajeno en cuanto a su designación y responsabilidad es el encargado de custodiar y vigilar y custodiar el buen uso y disposición de las atribuciones de cada uno de los funcionarios públicos que laboran en el Gran Organó de Control General de la Administración Pública Federal.

Las atribuciones del Contralor Interno se encuentran en el Capítulo VI, Artículo 13 del Reglamento Interno, las cuales se sumarán a aquellas que específicamente le atribuya el titular de la Secretaría.

Evidentemente, dado la extensión del organigrama de la Secretaría de la Contraloría, se hace imposible analizar detalladamente las facultades y funciones de cada una de las direcciones, subdirecciones y departamentos que la integran además de que no es el aspecto medular del presente trabajo. Bástenos los datos mencionados, para apreciar la magnitud de esta dependencia.

Los resultados obtenidos por la Contraloría no justifican el costo que implica. Debemos proponer la existencia de un órgano de control mucho más simple y que pueda tener mayor eficacia.

A simple vista, parece que es más caro sostener el aparato de vigilancia y control que si el Estado absorbiera las cantidades de dinero que se originaron por los actos negligentes o delictuosos de los servidores públicos.

B.- FACULTADES DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene como principales funciones las siguientes.

a- Profundizar la búsqueda de la eficiencia y de la productividad de la gestión pública.

b- Realizar programas relacionados con las acciones preventivas de conductas ilícitas y de protección a la ciudadanía.

c- Procurar ante todo el correcto funcionamiento de aquellas áreas de las dependencias y entidades de la administración, que están en contacto directo con el público.

d- Continuar y, aún más, ecartuar las acciones de control, vigilancia, fiscalización y evaluación, con el fin de capitalizar experiencias y aciertos.

e- Poner en práctica un conjunto de medidas, que eviten la comisión de ilícitos y la ineficiencia en el manejo de los recursos públicos, debiendo disminuir en consecuencia la aplicación de sanciones, debido a

su carácter PREVENTIVO.

f. Vigilar las responsabilidades de los servidores públicos, continuando con el registro, revisión y análisis de las declaraciones patrimoniales, el control de obsequios y del uso de los bienes asignados a los mismos, con vigilancia estricta para impedir la práctica del nepotismo.

Derivada de la función anterior, podemos destacar que este aspecto de control legal, está estrechamente vinculado al sistema de quejas y denuncias e inconformidades, donde la ciudadanía encuentre el vehículo para expresar su parecer respecto a la actuación del servidor público; produciéndose en consecuencia el fincamiento de responsabilidades de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en el seguimiento, control y resoluciones que en su caso proceda.⁴⁶

A continuación me referiré a las facultades que tiene esta dependencia, aunque de manera más detallada las referentes a las de control de responsabilidades de los servidores públicos por considerar que

⁴⁶ MARTINEZ VERA, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo. Edit. Banca y Comercio, MEXICO, 1978. Pág. 83

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

son las mas necesarias para el tema que ahora me ocupa.

No ha de olvidarse que la creación de dicho órgano tiene su fundamento legal en el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que fue adicionado con motivo de la reforma del año de 1982 y que empezó a tener vigencia a partir del primero de enero de 1983. Dicho dispositivo en un total de 19 fracciones, atribuye a la Secretaría General de Desarrollo Administrativo, una serie de facultades para el desempeño de las funciones que le son propias. Para atribuye a la Secretaria General de Desarrollo Administrativo, una serie de facultades para el desempeño de las funciones que le son propias. Para una mejor comprensión del artículo mencionado hemos agrupado dichas facultades en cuatro grandes grupos a saber:

a) FACULTADES DE NORMATIVIDAD

a.1) *Planear, organizar y coordinar el sistema nacional de control y evaluación gubernamental.*

a.2) *Expedir normas de control para la administración pública federal.*

a.3) *Opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación y presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda, manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

a.4) *Expedir normas para la cooperación técnica de informes y datos entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.*

a.5) *Establecer las bases generales y los lineamientos para la práctica de auditorías internas y externas.*

a.6) *Expedir las normas necesarias para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas de la ciudadanía sobre la conducta de los servidores públicos de irregularidades en el ejercicio de su función.*

a.7) *Expedir normas para el cumplimiento, por parte de los servidores públicos, de la presentación oportuna y cabal de sus declaraciones sobre su situación patrimonial.*

b) FACULTADES DE VIGILANCIA Y FISCALIZACION

b.1) *Inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal y su*

congruencia presupuestal.

b.2) Practicar auditorías financieras, legales, de operación, de control de gestión y de fondos y valores.

b.3) Revisar, inspeccionar e intervenir respecto del cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones se refiere.

b.4) Designar a los auditores internos en las entidades de la administración pública federal así como regular y controlar su actuación.

b.5) Designar y proponer a los comisarios públicos así como coordinar sus funciones preventivas y en su caso correctivas en el sector paraestatal.

b.6) Designación de los titulares en las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y vigilar su funcionamiento, al igual que la adecuación a las normas de control interno, que hubiere previamente establecido.

b.7) Verificar y controlar las manifestaciones de bienes de los servidores públicos .

c) FACULTADES DE EVALUACION

c.1) Realizar evaluaciones en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

c.2) Evaluar el manejo y aplicación de los recursos federales transferidos o coordinados en las entidades federativas y municipios.

c.3) Investigar los resultados de programas y acciones del gobierno federal.

c.4) Vigilar y evaluar la eficiencia de los servidores públicos.

d) FACULTADES DE CONTROL:

d.1) Revisar y tramitar las quejas y denuncias que se presenten sobre la actuación de los servidores públicos y en su caso, turnarlas a las dependencias. Esta obligación es cumplida con relativa eficacia, mi experiencia como pasante en la Dirección de Responsabilidades de la Dependencia en cuestión, me permitió comprobar que afectivamente la Secretaría de Contraloría siempre remitía las quejas y denuncias que presentaba la ciudadanía, por presunta responsabilidad atribuible a

cualquier servidor público, inclusive de la propia secretaria.

d.2) Instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas por servidores públicos. Tuva la oportunidad de realizar esta actividad, revisando en primer lugar las quejas y denuncias mencionadas en el inciso anterior para posteriormente tomar las correspondientes a las diferentes dependencias cuyo trámite competía de acuerdo al monto de lo denunciado, así pues las demás serán las que se investiguen para de ese modo se lleve a cabo un procedimiento administrativo el cual culmine con las sanciones que corresponden debido a las irregularidades cometidas por los servidores públicos.

d.3) Denunciar ante el ministerio público los delitos en el manejo de los recursos de la nación y an al funcionamiento de los servidores públicos.

d.4) Fijar las responsabilidades administrativas que corresponden, en los términos de Ley, a los servidores públicos y en su caso a terceros, tanto de orden administrativo como del tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio.

d.5) Declarar que no se ha cumplido con la obligación de presentar declaraciones de bienes, para los efectos de la separación del cargo del servidor público incumplido.

d.6) *Previa la investigación y en su eventualidad la práctica de las auditorías que correspondan, denunciar ante el ministerio público el delito de enriquecimiento ilícito en los casos de los servidores públicos que revelen una exorbitada e incongruente desproporción entre sus ingresos sus gastos y bienes.*

Lo positivo de este grupo de facultades, estriba en que los gobernados que resultan afectados de alguna manera, por una conducta que esté fuera de las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos, encuentran un órgano concreto al cual acudir para exigir a ese servidor, la prestación del servicio que se le ha negado.

Cuando existe una verdadera voluntad por parte de quienes laboran en estas unidades de quejas y denuncias, para aplicar la Ley como está previsto, cuando menos el particular en el caso concreto, se ve satisfecho, de que algo se esté haciendo por evitar conductas que afecten la buena marcha de los servicios de la administración pública federal, esto es algo muy positivo y lo reconozco por experiencia propia.

En varios de los asuntos que tuve a mi cargo en la entonces Secretaría de la Contraloría General de Federación, observaba cómo los quejosos llegaban molestos, por una arbitrariedad cometida por un servidor público; me percaté como muchos de esos quejosos ratificaban

su queja y aportaban pruebas en presencia del presunto responsable, a efecto de acreditar sus irregularidades y cómo quedaban satisfechos de que la Dirección de Responsabilidades impusiera la sanción que conforme a derecho corresponde.

Es importante resaltar que la colaboración del quejoso con el órgano de control, es de suma importancia, ya que de no ser por su intervención, muy probablemente hubiera resultado mucho más difícil llegar a la aplicación de la sanción correspondiente, lo que demuestra que para que el órgano de control tenga plena eficacia, por lo menos en lo referente a la responsabilidad de los servidores públicos, es menester la colaboración de los gobernados; no olvidamos que todo acto de corrupción requiere de dos personas, la que corrompe y la que se deja corromper, la corrupción es un fenómeno social que afecta tanto a gobiernos como a gobernados y de este fenómeno somos responsables todos los mexicanos.

C. OBJETIVOS FUNDAMENTALES

- Hacer de esta Secretaría, una dependencia moderna, preventiva, poniendo acento en su carácter de aliada del pueblo, dando lugar a la elevación de la productividad y eficiencia de la gestión pública, buscando profundizar cada vez más en ellas.

- No permitir abusos contra la ciudadanía y el patrimonio nacional.

- Avanzar en la ampliación de la vida democrática, impulsar la recuperación y estabilidad económica del país, así como alcanzar mayores niveles de bienestar popular.

- Crear una Contraloría Social, cuya función, además de utilizar el sistema de quejas y denuncias ya existente, sea la de propiciar que los ciudadanos, al formular sus denuncias, puedan enriquecerlas y fortalecerlas al expresarlas por medio de mecanismos de representación social, que han acreditado su legitimidad y dar vigencia a los programas de Simplificación Administrativa, mejoramiento de los Servicios Públicos Federales, y de Responsabilidades, así como de combate a la corrupción; se insertan dentro de este concepto de Contraloría Social; es decir, dentro del ámbito de comunicación entre gobernados y gobernantes, para garantizar que los actos de gobierno estén apegados a derecho y resulten en beneficio de la ciudadanía.

- Propiciar la eficiencia y la productividad en el que hacer gubernamental, conduciendo su trabajo dentro de dos grandes vertientes, la modernización de la gestión pública, y la atención al ciudadano, así como el control y evaluación de la gestión gubernamental.

- Empezar acciones en las áreas siguientes dentro de la

Secretaría en cuestión; tales como la de protección al ciudadano, simplificación administrativa, renovación moral y contraloría social.

CAPITULO CUARTO

IV. Aspecto Jurídico de la Responsabilidad Administrativa

A. Concepto de Responsabilidad Administrativa.

La Responsabilidad Administrativa debe entenderse en lato-sensu como el conjunto de obligaciones que el servidor público debe observar en el desempeño de sus funciones, y en sentido estricto como la obligación del servidor público de responder por los hechos en que haya incurrido en incumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo.⁴⁷

a.- SENTIDO AMPLIO

El concepto refiere a aquellas obligaciones a que están sujetos los servidores públicos para su observación en el ejercicio de las funciones inherentes a sus empleos, cargos o comisiones; sin embargo, las funciones de dichos cargos comprenden tanto las obligaciones de hacer como las de dejar de hacer; esto es, aquellas conductas que debemos

⁴⁷ Seminario sobre las responsabilidades administrativas e inconformidades, SECOGEF, SEMIP Y FERTIMEX, Pág. 21

evitar tanto durante el tiempo propio de las labores como en el tiempo excedente.

b.- SENTIDO ESTRICTO

En su sentido estricto, representa la sujeción a responder por los actos irregulares cometidos en ejercicio de las funciones propias del encargo.

*El concepto y término de responsabilidad es reciente y aparece por primera vez en inglés y francés en el año 1787, fecha en la cual Alexander Hamilton publica en inglés su obra política titulada *Federalist*. En esta obra se manejan expresiones como gobierno responsable o responsabilidad del gobierno, con las cuales se quería significar el carácter por el cual el gobierno constitucional obra bajo el control de los ciudadanos y teniendo presente este control.⁴⁸*

Responsabilizarse será en consecuencia, responder por los propios actos, hacerse responsable de ellos, actuando de tal manera que se prevengan las consecuencias de la acción, asimismo como que se corrija simultáneamente la acción para evitar consecuencias no deseadas.

Una característica muy importante de esta responsabilidad

48 HAMILTON, Alexander. *Federalist*. 1787. Pág. 26

administrativa, es que no es excluyente de las responsabilidades civiles, penales, laborales y políticas, sino que resulta concomitante de ellas, siendo cada una exigible con absoluta independencia de las otras.

B. Naturaleza Jurídica

En la legislación vigente hasta 1982, existía una laguna legislativa respecto a las obligaciones del servidor público, las responsabilidades por su incumplimiento, así como las sanciones y procedimientos administrativos para aplicarlas.

Es por eso que se vio la necesidad de encontrar una solución, la cual es una serie de reformas efectuadas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, el Código Civil y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, la responsabilidad administrativa ya se encontraba legislada en el derecho positivo mexicano con anterioridad a la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero la regulación de esta materia hallábase dispersa, sobre regulando algunos conceptos y omitiendo otros en cambio; carente además de regulaciones preventivas dado que se limitaba a resarcir los daños causados en

protección de la Hacienda Pública, por lo que es aquí donde debo reconocer la labor gubernamental de tomar la iniciativa para generar las transformaciones jurídicas políticas y sociales necesarias, a fin de conjuntar y adecuar los elementos indispensables para crear y poner en operación un sistema de responsabilidades más completo, eficaz y específico e las necesidades de nuestro país.

En nuestro país se vive un estado de derecho, ello implica abordar una serie de conceptos que el término comprende como lo es, el que exista una Constitución; órganos establecidos que actúen conforme a ésta y particulares que acaten sus órdenes y ejercitan sus derechos; comprende recursos y formas de exigir las responsabilidades a particulares y a servidores públicos.⁴⁹

A continuación me referiré de modo general a la elaboración de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las reformas a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por ser los trabajos que mayor conexión tienen con la presente exposición.

C. Marco Constitucional.

Es en el título cuarto constitucional en el que encontramos el

⁴⁹ Seminario de SECOGEF, SEMIP Y FERTIMEX, Op. Cit. Pág. 21

principio que nos ha aportado la normatividad en materia de responsabilidades, esta normatividad la podríamos denominar: Marco Jurídico de la Responsabilidad Administrativa.

Una innovación importante es el haber suprimido la denominación de funcionarios públicos desapareciendo la tradicional diferencia entre funcionarios, empleados y altos funcionarios.

En la actualidad, cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier nivel o naturaleza en el servicio público, se le considera como servidor público, ya que esta denominación expresa el compromiso de servicio por parte de cualquier elemento humano que labore en las Instituciones Estatales.

C.1 Artículo 108 Constitucional

c Reconoce como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes: judicial, ya sea Federal o del Distrito Federal, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal e incluso la ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos reconoce también a todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos federales, como es el caso de servidores públicos estatales

o municipales que apliquen este tipo de recursos.

C.2 Artículo 109 Constitucional

Este artículo nos proporciona las bases y lineamientos que deberá seguir el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales en sus ámbitos respectivos para expedir las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas relacionadas, mismas que mencionan las bases para la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar los mismos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Asimismo, nos define los casos en que será necesario llevar a cabo un juicio político, estableciendo que tanto este procedimiento, como aquellos que se sigan simultáneamente por medio de la legislación penal abocada a perseguir los delitos que con motivo de las infracciones cometidas en el servicio público puedan ser tipificados, se desarrollarán autónomamente.

C.3 Artículo 110 Constitucional

Menciona quienes son sujetos de un juicio político:

- Senadores y diputados Federales al Congreso de la Unión*
- c Ministros Federales de la Suprema Corte de Justicia de la nación*
 - c Secretarías de despacho*
 - c Jefe de Departamento Administrativo*
 - c Jefe del Departamento del Distrito Federal*
 - c Procurador General de la República*
 - c Procurador General de Justicia del Distrito Federal*
 - c Magistrados del Circuito*
 - c Jueces de Distrito*
 - c Magistrados y Jueces del fuero común en el Distrito Federal*
- Directores Generales o equivalentes en los Organismos Descentralizados, empresas paraestatales y fideicomisos públicos*
- Gobernadores de los Estados*
- c Diputados Locales*
 - c Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales*

La sujeción a juicio político será únicamente por:

- violeaciones graves a la Carta Magna o Leyes Federales,*
- c manejo indebido de recursos económicos Federales (sólo procederá en este caso y en su oportunidad el pronunciamiento de una resolución declarativa).*

C.4 Artículos 111 y 112 Constitucionales

Estos artículos establecen lo siguiente:

- *Los casos en que los servidores públicos quedan sujetos a las sanciones penales;*
- *Las bases para que no se confunda con represalias políticas; La declaración de procedencia que en caso de procedimientos penales en contra de servidores públicos a los que se refiere el artículo 110 deba dictar por mayoría de votos la Cámara de Diputados;*
- *Por última, establece que en los asuntos civiles no será necesario la declaración de procedencia, ni en el caso en el que el servidor público cometiese un delito durante el periodo en que se encuentre separado de su encargo.*

C.5 Artículo 113 Constitucional

Consagra los principios que definen el adecuado funcionamiento del servidor público, al imponer que las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberán determinar las obligaciones de éstos con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia de sus funciones.

Esta norma constitucional es a la vez dentro de la jerarquía de las leyes, la primera clasificación de las sanciones administrativas aplicables al servidor público por infracciones cometidas en el desempeño de sus funciones, al determinar que estas consistirán en:

- *suspensión,*

- destitución,
- inhabilitación,
- sanción económica 6 limitando ésta a no exceder de tres tantos del lucro obtenido o el daño causado.

C.6 Artículo 114 Constitucional

Establece los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a los servidores públicos.

D. Normatividad Federal

La responsabilidad administrativa encuentra su eje principal conjuntamente con la responsabilidad política en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto constitucional, norma federal que por primera vez en este país, sistematiza y homogeneiza el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos; reduce la dispersión normativa y abate la sobreregulación hacia este campo anárquico e inoperante.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece con claridad lo siguiente:

Organos y competencias

*Obligaciones de hacer y de dejar de hacer para los servidores públicos
Procedimientos y sanciones para el caso del incumplimiento de dichas
obligaciones*

Es conveniente aclarar que no se sustituye a la legislación de naturaleza resarcitoria o indemnizatoria, sino que en complemento de la anterior, al sujeto responsable, que con su conducta no solamente viola el contenido del deber jurídico de una norma de orden público, y que además causa un daño material a la Hacienda del Estado, o que con motivo de su cargo público obtiene un beneficio ilícito, no solamente existe la posibilidad de que le sea exigida la reparación del daño patrimonial, sino también el que se le imponga una sanción cuyo efecto social es el desalentar las conductas que lesionan los intereses de la Administración Pública.

D.1. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Estableciendo las diferencias entre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con la antigua Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, encontramos como características principales de la ley vigente las siguientes:

a.1) *Prescriba un conjunto de obligaciones a cargo de todos los servidores públicos y cuyo incumplimiento tenga como consecuencia la preservación de los principios y valores que rigen el servicio público como son:*

- *legalidad*
- *honestidad*
- *lealtad*
- *imparcialidad*
- *eficiencia*

Este conjunto de obligaciones constituye lo que se ha llamado Código ético de conducta en el Servidor Público .

En el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se detalla en sus veinticuatro fracciones el conjunto de obligaciones, tanto de hacer como de dejar de hacer a que estamos sujetos todos los servidores públicos. 50

a.2) *La violación del Código Ético, o de una manera mas técnica, el incumplimiento de las obligaciones prescritas por la Ley, tiene como consecuencia la aplicación de sanciones de tipo administrativo, entre las*

50 LANZ CARDENAS, Trinidad. Op. Cit. Pág. 31

que destacan:

- *la suspensión*
- *la sanción económica*
- *la destitución*
- *la inhabilitación*

a.3) *La imposición de tales sanciones tiene lugar después de la substanciación de un procedimiento administrativo, que contempla la garantía de audiencia, en la que el servidor público pueda aportar las pruebas que considere necesarias y suficientes para desvirtuar los hechos que se le imputen.*

a.4) *Regula también esta Ley la tramitación del recurso de revocación, que puede ser interpuesto por el servidor público interesado ante la propia autoridad; la tramitación de este recurso es optativa, pues el servidor público afectado pueda alagiar entre el recurso propio o la impugnación de la resolución directamente ante en Tribunal Fiscal de la Federación.*

a.5) *Establece las bases para la implementación de un moderno sistema, que permite evaluar de manera oportuna y confiable las declaraciones de situación patrimonial que formulen los servidores públicos obligados a su presentación.*

D.2. OTROS ORDENAMIENTOS QUE REGULAN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, ADEMÁS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

- *La Ley Federal de Responsabilidades no es el único ordenamiento que regula la responsabilidad administrativa, pues la encontramos también contemplada en las siguientes normas jurídicas:*
- *Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.*
- *Ley sobre el servicio de vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.*
- *Ley de Obras Públicas*

Cabe aclarar que los ordenamientos mencionados con anterioridad son sólo por mencionar algunos en materia federal, y por supuesto, las normalidades locales en materia de Responsabilidad Administrativa, emanadas de los Poderes Legislativos de los Estados Libres y Soberanos de la República.

Asimismo se identifica a una legislación moderna que ha logrado que el derecho disciplinario mexicano evolucione desde las formas meramente resarcitorias hasta las estrictamente preventivas, pues la eficacia de la sanción, no está dada simplemente por su imposición y por

su pretensión retributiva, sino por su efecto ejemplar y disuasivo 51, y al respecto deberá insistir en que la finalidad última de la nueva legislación sobre Responsabilidad Administrativa no es el castigo, sino la prevención de las conductas que dañan al servidor público, pues moralizar no solamente es sancionar sino también prevenir.

E. ESTRUCTURA TEMÁTICA DEL ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece aquellos valores, cualidades o atributos que deben caracterizar la actuación de los servidores públicos, tales como la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

E.1. DEFINICIÓN OPERATIVA

Todo servidor público, tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar los atributos mencionados con anterioridad, los cuales deben ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y las

51 *ibidem* Pág. 95

sanciones que correspondan... 52

E.2. ESTRUCTURA GENERAL

Criterios de la acción responsable.....Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, primer párrafo.

Criterio de eficiencia.....Inciso I

Criterio de legalidad.....Inciso II

Criterio de honestidad.....Inciso III

Criterio de vigilancia y cuidado

de documentos e información.....Inciso IV

Discipline laboral.....Inciso V

Criterio de autoridad y dirección.....Incisos VI y VII

Criterio del uso del cargo.....Incisos IX al XII

El Servidor Público, su familia

y los negocios familiaresIncisos XIII y XVII

Aceptación de RegalosIncisoXV

Desempeñar empleo sin obtener beneficio adicional...inciso XVI

No intervenir en el nombramiento de algún servidor público cuando exista interés personal.....inciso XVII

52 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Art.47

- Presenta declaración de situación patrimonialinciso XVIII*
- Atender con diligencia las instrucciones de la Contraloría General.....inciso XIX*
- Supervisar a sus subalternos y denunciar actos que puedan ser causa de responsabilidad administrativa....inciso XX*
- Proporcionar información a la Institución de Defensa de los Derechos Humanos.....inciso XXI*
- Abstenerse de incumplir cualquier disposición jurídica del servicio público.....inciso XXII*
- Abstenerse de calibrar o autorizar pedidos o contratos con quien desampaña un empleo en el servicio público sin autorización.....inciso XXIII*
- Las demás que impengan las leyes y reglamentos inciso XXIV*

E.3 RESPONSABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO

EFICIENCIA.

La eficiencia ha sido entendida comúnmente como la capacidad de una persona, una institución o una maquinaria, para obtener un resultado

concreto, según ciertas especificaciones de tiempo y ahorro de energía.

Desde el punto de vista de lo que se ha entendido como filosofía de la administración pública mexicana significa el cumplir con la máxima diligencia aquello que se ha propuesto como meta y evitar que la consecución de dicha meta pueda ser obstaculizada.

Tal y como se establecía en el inciso I del Artículo 47 de la Ley de Responsabilidades, el compromiso de eficiencia del Servidor Público conlleva tres aspectos fundamentales: al cumplir sus obligaciones laborales con la máxima diligencia, evitar o salvar los obstáculos y el no abusar del cargo.

El primer aspecto obliga a poner todos los medios legales y necesarios para conseguir aquello que le fue encomendado. Se trata de ser diligente. Ser diligente es ser alguien cuidadoso y activo. Alguien con iniciativa en el cumplimiento de su deber. Alguien capaz de resolver problemas y presentar soluciones.

El segundo elemento que contempla la ley es el de abstenerse de cualquier acto que cause la suspensión o deficiencia de los servicios u objetos que están bajo su cuidado y responsabilidad. Se trata de no ser indolente. Es decir, que el servidor público, por el hecho de ser un trabajador del Estado, está obligado a evitar el descuido, el abandono, la flojera. En términos comunes, esté obligado a evitar el irse a la casa.

Finalmente el tercero, implica el que, dentro del marco de la eficiencia en el que se debe mover el personal estatal, se evite el trabajar irresponsablemente o se aproveche el cargo o el empleo para conseguir otras metas u otros fines que no son los propios del puesto. Un puesto ineficiente es aquel que no responde a los fines que se le asignaron.

Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.⁵³

LEGALIDAD.

La estrategia del Gobierno, para llevar adelante la tesis política de la RENOVACION MORAL consistió en unir dos vertientes importantes de la acción gubernamental: la conducta de los servidores públicos individuales y el manejo de los recursos públicos por parte de las Secretarías de Estado y de las empresas públicas.

Se necesitaba un marco normativo adecuado y suficiente para cada una de estas vertientes de acción y para la coordinación entre ambas. Se

⁵³ Seminario de la Renovación Moral y la responsabilidad en el Servicio Público, SECOGEF. Edil. Comunicación Social de la SECODAM, MEXICO, 1959, Pág. 10

llevó a cabo una profunda reforma legal de acuerdo a un estricto régimen de derecho, basándose en la tradición jurídica mexicana de sustentar todo cambio con un régimen apropiado.

La reforma legal trajo consigo una reforma administrativa fundamental que permitió el cumplimiento de los preceptos normativos, casi desde su inicio.

Se promovieron, ante el Congreso de la Unión, modificaciones constitucionales; también una nueva ley federal de los servidores públicos y se hicieron reformas al código penal. Es la trilogía sobre la cual se sustenta la renovación moral, cuya finalidad consiste, primero, en combatir la arbitrariedad en el servicio público, que genera ilegalidad y corrupción; y, segundo, mejorar la calidad de la gestión pública.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es, de hecho, un código de ética que exige a los empleados públicos un comportamiento apegado a elevados principios jurídicos de moral pública.

Dicho código establece los principios de imparcialidad, economía, eficiencia, lealtad y honestidad que todo empleado público está obligado a seguir en su trabajo. Pero también señala procedimientos de investigación y determinación de responsabilidad administrativa, describiendo las secciones correspondientes para prevenir y en última instancia, sancionar.

Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes programas y presupuestos correspondientes, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos. Esto as: acostumbrarse a operar siempre con planes y programas de trabajo; ... proponerse siempre en cada programa un objetivo a alcanzar y una meta a superar; ... elaborar dicho programa conforme a las leyes y normas de la Administración Pública; ... ajustar los presupuestos a las necesidades reales del programa; ... cumplir rigurosamente los programas;... cañirse estrictamente al presupuesto establecido, buscando en todo economizar recursos.⁵⁴

HONESTIDAD

La organización del Estado mexicano responde a un programa vigente porque recoge las aspiraciones de la mayoría. La administración es la herramienta con la que el estado cuenta para traducir en avances concretos el programa revolucionario; los servidores públicos son el fundamento de la administración, y, por tanto, el fundamento primordial de la acción estatal. El hombre individual y socialmente considerado es la finalidad definitiva de las instituciones; por ello el servidor público, como tal y como ciudadano, constituye la parte esencial de la renovación moral

⁵⁴ *Ibidem*, Pág. 10

del sector público.

Utilizar los recursos, que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que están afectos.

UTILIZAR LOS RECURSOS... Esto es: utilizar el dinero, los vehículos las instalaciones, la maquinaria y herramienta, etc., para los usos y fines personales. **UTILIZAR LAS FACULTADES...** Esto es: aprovecharse de las facultades que el empleo le concede a uno para mandar a otros en beneficio personal, hacer negocios propios y desvirtuar los fines del cargo y/o de la institución. **UTILIZAR LA INFORMACIÓN RESERVADA...** Esto es: aprovecharse de la información que uno maneja por cuestiones de su trabajo para sacar adelante otros intereses que no son los del cargo o los de la institución. **...PARA LOS FINES QUE ESTÁN AFECTOS** Esto es: para los fines a que están destinados los recursos, las funciones y la información.⁵⁵

VIGILANCIA Y CUIDADO DE DOCUMENTOS E INFORMACIÓN

Custodiar y guardar la documentación e información que por razón

55 Idem, Pág.12

de su amplexo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas. ...IMPIDIENDO O EVITANDO EL USO INDEBIDO DE LA DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN. Esto as: no solo se exige el no hacer un uso indebida da la información qua sa maneja par cuestiones del cargo propio; sino que se trata, TAMBIÉN, da cuidar y evitar que llagua a manos de otras que le puedan dar uso indebido. ...IMPIDIENDO O EVITANDO LA DESTRUCCIÓN O INUTILIZACION DE AQUELLAS. Esto as : no solo sa exige qua la documentación na llagua a manos de terceros que puedan hacer un mal uso da la información; ADEMÁS sa debe impedir que esta sea dastruida. ...IMPIDIENDO O EVITANDO EL OCULTAMIENTO DE AQUELLAS. Esto es: el igual que el apartado anterior la Ley impone la obligación da evitar que la documentación e información que se maneja, pueda ser sustraída, tergiversada o simplemente desaparecida.

A partir da los cambios constitucionales y reglamentarios da la RENOVACION MORAL, ha surgido en nuestro país el auténtico daracho disciplinario de carácter administrativo.

La complejidad del país estaba exigiendo una administración moderna con procedimientos adecuados para la gestión expedita de los asuntos públicos, con instrumentos orientadas e praverir prácticas administrativas indeseables, con mecanismos que lograrán romper viejas trabas y cargas innecesarias qua hablan facilitado la corrupción y generado baja productividad del aparato público.

Este misma complejidad exige, con urgencia, un mejor y más celoso cuidado de la información generada por el propio gobierno o concentrada y administrada por él.

Frente a las diversas presiones e intereses, la información administrativa y operativa de que dispone el gobierno se volvió vital para los intereses de la patria. De aquí que la Ley le dadique un inciso específico de carácter disciplinario al manejo y cuidado de aquella.

En materia de documentación e información, la Ley no solo exige el no hacer un uso indebido de la información que se maneja por cuestiones del cargo propio, sino que se trata, también de cuidar y evitar que esta llegue a manos de otros que la puedan dar un uso indebido.

Incluso, yando más allá, no solo exige que la documentación no llegue a manos de terceros que puedan hacer uso de la información en contra o al margen de los intereses nacionales; además, el servidor público está obligado, por ley, a impedir que esta sea destruida, sustraída, tergiversada o, simplemente desaparecida.⁵⁶

CONDUCTA LABORAL

Si en el ámbito del manejo de los recursos de una nación se le pide al servidor público que ajuste su conducta a los valores de eficiencia,

⁵⁶ *Ibidem*, Pág. 14

aficacia, honradez, economía, imparcialidad y lealtad, en el ámbito de la atención al público y del trato con sus respectivos jefes, compañeros y subordinados se le exige un elevado nivel de comportamiento que se rige por una consistente actitud de servicio a los demás, fundada en el respeto mutuo, en la diligencia en la acción, en la imparcialidad en el juicio y en las decisiones y en intachable rectitud personal.

Ajustar al comportamiento laboral y de relaciones humanas a estas normas disciplinarias es obligación y compromiso personal en el Servicio Público.

*Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste. **OBSERVAR BUENA CONDUCTA EN SU EMPLEO...** Esto es: ajustar el comportamiento laboral y de relaciones humanas en base a las normas disciplinarias propias y específicas de cada una de las entidades públicas. **TRATANDO CON...** Esto es: asumir de manera consistente una **ACTITUD DE SERVICIO A LOS DEMÁS** caracterizada por: **EL RESPETO, LA DILIGENCIA, LA IMPARCIALIDAD, Y LA RECTITUD PERSONAL.** 57*

57 Ibidem, Pág. 16

AUTDRIDAD Y DIRECCIÓN

En un estado de Derecho, el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad, del servidor público, genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el estado de derecho y ectúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos. No se pueda tener autoridad política o ejercer atribuciones administrativas, si se carece de calidad moral.

Si a cada uno de los servidores públicos se les exige el proceder con rectitud, respeto e imparcialidad, a aquellos que por elección o comisión se les ha asignado un puesto de autoridad o de dirección se les exige de manera especial responder a estas normas y abstenerse de cualquier acto ajeno a las funciones propias de su cargo.

En ocasiones, y ha quedado demostrado, la baja productividad y, en ocasiones, la baja moralidad de la función pública han sido responsabilidad de los propios niveles de dirección, quienes no han sabido diseñar procedimientos ágiles y transparentes que aumanten la calidad de la gestión pública y la moralidad de sus subordinados.

Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas

reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad. OBSERVAR... RESPECTO DE LOS INFERIORES LAS DEBIDAS REGLAS DEL TRATO... Esto es: los superiores están obligados TAMBIÉN, a tratar al personal bajo su mando, con: RESPETO, DILIGENCIA, IMPARCIALIDAD, Y RECTITUD. ... ABSTENERSE DE... Esto es; los superiores están obligados SOBRE TODO, a... ABSTENERSE DE INCURRIR EN AGRAVIO; DE DESVIARSE DE LOS OBJETIVOS Y DE LA FUNCIÓN PROPIA DE SU CARGO; DE INCURRIR EN ABUSO DE AUTORIDAD

Asimismo este criterio de autoridad y dirección, se refiere el hecho de observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo con las disposiciones que éstos dictan en el ejercicio de sus atribuciones. El OBSERVAR RESPETO Y SUBORDINACIÓN LEGÍTIMAS, se refiere a que el Servidor Público es un trabajador que como todos, esté obligado a ejecutar con asmero y dedicación las órdenes provenientes de sus jefes legítimos, en un marco de respeto y dignidad mutuas.⁵⁸

USO DEL CARGO

Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el periodo para el cual se le asignó o de

⁵⁸ *Ibidem.* Pág. 18

haber cesado, por cualquier causa en el ejercicio de sus funciones.

Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley prohíba.

Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentra inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

EL SERVIDOR PÚBLICO, SU FAMILIA Y LOS NEGOCIOS FAMILIARES.

Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga

relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso o puede derivar alguna ventaja para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.

EXCUSARSE DE INTERVENIR EN CUALQUIER FORMA EN LA ATENCION, TRAMITACION O RESOLUCION DE ASUNTOS... Esto es: Este prohibido usar el empleo público para tratar asuntos que de alguna manera puedan tener que ver con el INTERÉS PARTICULAR del propio servidor público.

ABSTENERSE DE INTERVENIR O PARTICIPAR INDEBIDAMENTE EN LAS CUESTIONES LABORALES DE CUALQUIER OTRO SERVIDOR PUBLICO, CUANDO EXISTA ALGUN TIPO DE INTERES O BENEFICIO PARTICULAR EN SU REMOCION O PROMOCIÓN.⁵⁹

ACEPTACION DE REGALOS

Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar,

⁵⁹ ibidem, Pág.20

aceptar o recibir, por sí solo o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trata en el desempeño de sus empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión. Esta práctica había llegado a proporciones que representaban un incremento real a los ingresos del servidor de medios medios y superiores no previsto por la ley.⁶⁰

⁶⁰ *Ibidem*, Pág. 28

CAPITULO QUINTO

V. MOTIVACIONES PARA LA CREACION DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Se pueden agrupar en doce puntos, las principales motivaciones que dieron lugar a la creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

A.- Reclamo Popular.- El Dr. Lanz Cárdenas se refiere a este punto en los términos siguientes: En la intensa consulta popular desarrollada durante la campaña presidencial de 1982, se recogió como un claro reclamo popular, la necesidad de instrumentar medios adecuados, para el eficiente y honesto manejo de los recursos de la Nación. Dicha solicitud dio vida y cuerpo a la tesis de la Renovación Moral de la Sociedad, la que precisaba de un instrumento operativo que instituyera y ejerciera modernos sistemas de control en la Administración Pública Federal. 61

Este reclamo popular de una honestidad por parte de los titulares

61 LANZ CARDENAS, Trinidad. Op. Cit. Pág. 496

de la Administración, era evidente, pues no era necesario formular ninguna consulta de tipo popular para darse cuenta si esto era un reclamo, realmente el malestar que se vivía a finales del año 1982, era suficiente con sólo mirar a la calle y percatarse de la protesta general que existía en cuanto a la corrupción.

La motivación que se analiza, me parece real, ya que es cierto, que si existía un reclamo para que se diera un manejo eficiente y honesto a los recursos de la Federación y para que se instituyeran medios de control para la Administración Pública, ciertamente consideramos que se recogió este reclamo, y que como resultado de ello, se dio como postulado fundamental del sexenio antepasado la Renovación Moral, instrumentándose a través de una Reforma Jurídica importante dentro de la cual tuvo lugar la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ahora llamada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

B.- La Dispersión de los Organos de Control.- Existía una clara conciencia por parte de la administración anterior, de que era necesario instrumentar medios de control que fueran mas eficaces, toda vez que los existentes hasta finales de 1982, no habían sido del todo eficaces, esto se debió a que la función de control estaba encomendada a una multitud de órganos, de manera que no se podía evaluar si los mecanismos respectivos tenían la repercusión esperada dentro de la Administración.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, surga como al órgano que va a dar vida y que va a dirigir la función de control. Esta idea de unidad no se había logrado en la práctica, cada vez que, aún cuando había surgido la Secretaría de la Contraloría como órgano unitario de control, también seguían existiendo unidades de control dentro de cada dependencia y entidades de la administración pública que se encargaban de esta función.

La misma Ley de Responsabilidades prevalece, la existencia de Contralorías internas dentro de las entidades y dependencias de la administración Pública, que ni siquiera dependían orgánicamente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación sino del Secretario del Ramo o de la Oficialía Mayor, y en el caso de las entidades federativas de la cabeza de sector correspondiente. Además existía, como lo vimos anteriormente, una gran cantidad de normas administrativas que tienen que ver de alguna manera con la función de control y mientras existiera un gran número de disposiciones no se lograría una unidad.

C.- La evaluación a cargo del Ejecutivo Federal.- El Dr. Lanz Cárdenas se refiere a este punto en los términos siguientes: La renovación moral, como compromiso participativo de la sociedad en su conjunto, debía entenderse vinculada íntimamente con las funciones de evaluación y control, lo que sólo podía lograrse mediante la creación de una entidad que, dependiendo directamente del ejecutivo federal, a la par

que nombrara y vigilara el funcionamiento y operación de las unidades de control existentes, globalizara las acciones de control en un auténtico sistema de vigilancia y evaluación en el que sin pretender canalizar todas las tareas en este sentido en una sola dependencia del Ejecutivo, se definieran y coordinaran con precisión los ámbitos de control correspondientes a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública. 62

D.- Como analicé anteriormente, existían normas de control que se aplicaron indiscriminadamente en la administración pública, que tenían que ver con el control y que eran expadidas por los diversos órganos encargados del mismo, que además todos ellos debían cumplir, lo cual hacía imposible que éstas tuvieran una auténtica repercusión en la administración, ya que al intentar armonizar tal cantidad de disposiciones, en ocasiones eran contradictorias, por lo que otra de las motivaciones para la creación de la Contraloría fue la unificación de diversos criterios de normas que se daban acatar para lograr una mayor eficacia en su control.

Debe tenerse claro que la verdadera eficacia de los mecanismos de control no depende de la cantidad de normas que se emiten. Deben establecerse criterios generales y reglas generales pero no se deba pretender normar absoluta y completamente cada actividad del órgano de

62 Ibidem, Pág. 496

control, porque esa excesiva regulación lo vuelve por sí mismo ineficaz. La autoridad debe moverse dentro de un marco legal determinado, pero también debe existir cierta discrecionalidad en la aplicación de las normas, puesto que si se pretende normar todo con excesivo detalle, no se deja a la autoridad flexibilidad para adecuar su actuación a las necesidades concretas del momento, por ello es que la excesiva regulación vuelve inoperante la actuación de cualquier órgano.

E.- Adecuado manejo de los recursos: Como una consecuencia de la necesaria renovación moral, habría que esforzarse para dar legalidad, exactitud y oportunidad al manejo de los recursos patrimoniales del Estado ⁶³

La fiscalización en cuanto al manejo de los recursos del Erario Federal, resulta positiva, siempre y cuando se conciba como una apoyo para que la administración pública funcione adecuadamente, pero no debe tenerse como un fin en sí mismo, ya que no se va a lograr que los servidores públicos se abstengan de disponer indebidamente de los fondos del Estado; por lo tanto, para lograr este fin, deben darse dos condiciones: el seguimiento adecuado de los destinos que se den a las diversas partidas presupuestales, lográndose a través de la fiscalización; y por otro lado deba existir necesariamente honestidad absoluta de

⁶³ *Ibidem*, Pág. 496

quienes manejan los fondos federales, si ésta no existe, por más medios de fiscalización que se emplean no se tendrá un adecuado manejo de los recursos.

F.- *Dignificación del Servicio Público a través de la transparencia en el ejercicio de las responsabilidades inherentes al mismo.*

Esta motivación resulta muy loable. A fines de 1982 la imagen del servidor público estaba muy deteriorada, y lo que en este punto se plantea es que se recupere su buena imagen, realizando las tareas que le corresponden en la administración pública, con transparencia, honestidad, responsabilidad; en otras palabras que el servidor público logre adquirir nuevamente un prestigio ante los gobernados, trabajando de manera correcta con eficiencia y apegado a la normatividad que está obligado a cumplir.

G.- *Control unitario del poder disciplinario: La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, surge como el órgano que engloba las facultades disciplinarias del Estado. Por lo que respecta a ésta facultad, y a la necesidad de unificarla, puedo observar que algunos cambios han sido llevados a cabo ya que anteriormente dicha Dependencia no era la única encargada de aplicar sanciones a los servidores públicos, puesto que existían las Contralorías Internas con su propia autonomía y por lo tanto no tenían que dar cuenta de las acciones*

*disciplinarias impuestas por ellos. En la actualidad ya se lleva un control total a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, aunque siguen teniendo autonomía en cuanto a la sanción administrativa.*⁶⁴

H.- Optimización de los recursos de la Federación: Se refiere a que éstos sean aprovechados de manera tal que con el mínimo de recursos y empleados se obtengan los mayores beneficios que se puedan alcanzar. Consideramos que la fiscalización no es el medio más idóneo para lograrlo. Quienes manejan los recursos del Estado deben tener la capacidad técnica suficiente para determinar en qué momento y en qué condiciones se van a emplear. Por ejemplo, la celebración de concursos para la adquisición de bienes por parte de las entidades de la Administración Pública, lejos de lograr la optimización de los recursos, se han convertido en fuente de corrupción, no es a través de un concurso como se va a asegurar necesariamente la optimización del empleo de los recursos, sino que ésto se logrará cuando los órganos de dirección de las entidades tengan la capacidad técnica y la autonomía suficiente para decir qué bienes se compran y a qué proveedor, después de haber comparado el mercado existente.

I.- Combatir el proceso inflacionario: La inflación es un problema

64 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 24 DE DIC. DE 1995

muy complejo que no es materia de este trabajo, sin embargo, basta el sentido común para darse cuenta de que en la medida en que los titulares de la administración manejen los recursos del Estado de manera ordenada y adecuada, contribuirán a que el proceso inflacionario se detenga. Las medidas de fiscalización y de evaluación son importantes instrumentos que coadyuvarán a verificar si efectivamente se está dando el curso planeado al gasto público, no siendo ésta obviamente la solución fundamental al problema del proceso inflacionario.

J.- Medio preventivo de la Corrupción: La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo surge con la idea de constituirse como un órgano cuyos actos tiendan a prevenir las formas de corrupción que se estaban dando en nuestra sociedad. Esta intención es muy laudable, sin embargo, considero que entre mayor sea el aparato burocrático en el Estado, mayor será la fuente de corrupción.

K.- Modernización en el Control: El sistema vigente de responsabilidades de los servidores públicos se plantea como algo innovador que deja atrás una serie de vicios que se daban en los mecanismos de control anteriores. Indudablemente que la reforma iniciada durante el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, constituye un planteamiento serio sobre este punto y ha sido una reforma que indudablemente ha tenido repercusiones positivas en la administración pública.

Esta situación no es algo nuevo en nuestro País. No olvidemos que en los primeros capítulos de este trabajo se habló sobre el Departamento de la Contraloría de la Federación, haciendo alusión a las causas por las cuales este departamento había sido eliminado de la estructura de la Administración pública. De manera as que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no resultó tan innovadora; como juicio político ha existido desde la época colonial, y durante el México independiente, a través de las Constituciones que nos han regido, ha sido estructurado básicamente en la misma forma, el código obligacional que contiene el Art. 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es muy semejante a lo que en la Ley de 1979 se consideraba como faltas oficiales y, por último la declaración de procedencia, que supuestamente su creación elimina al llamado fuero constitucional, ha existido también en muchas de nuestras Constituciones, como lo vi anteriormente. La declaración de procedencia, no elimina el fuero constitucional, es un fuero constitucional con otro nombre, de manera tal que he de concluir que el sistema de responsabilidades vigente no es tan novedoso, no obstante que es un intento serio por lograr una renovación Moral es también claro que se repiten errores que ya se cometieron en el pasado, ya se probó la ineficiencia de un departamento de Contraloría dependiente del Ejecutivo Federal, se probó que antorpece el desarrollo de la Administración Pública, razones por las cuales se eliminó.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como se la conoce actualmente, fue creada el 29 de Diciembre de 1982 con el fin de impulsar la modernización de la gestión pública, la atención al ciudadano y el Sistema de Control y Fiscalización del Gasto Público, para alcanzar una Administración Pública Federal eficiente, eficaz y productiva. Lo anterior se traduce a un manejo honesto de los recursos públicos; gestión pública ágil en los trámites gubernamentales que realice el ciudadano con el gobierno; desempeño honrado de los servidores públicos evitando y previniendo anomalías.

Para lograr estos objetivos, se tienen entre otros instrumentos a la Auditoría Pública, que es un proceso de revisión para verificar que los recursos financieros, humanos y materiales, se usen económicamente, sin desperdiciar, determinando y previniendo irregularidades posibles en su uso.⁶⁵

La SECODAM realiza distintos tipos de auditoría:

AUDITORIAS INTERNAS.

La SECODAM establece las normas para realizar las auditorías Internas, ya que cada dependencia de la Administración Pública Federal

65 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

cuanta con una Unidad de Contraloría Interna, que además de verificar el adecuado aprovechamiento de los recursos, recibe las denuncias hechas a los servidores públicos. Los delegados son los que se encargan de vigilar y promover la eficiencia en las dependencias y de evitar posibles anomalías.

AUDITORÍAS EXTERNAS

El proceso de revisión a las entidades paraestatales se lleva a cabo mediante Auditorías Externas, en las cuales la SECODAM contrata los servicios de auditores independientes para evaluar y revisar el desempeño de las entidades paraestatales con el fin de garantizar la legalidad y neutralidad de las revisiones.

COMISARIOS

Es importante destacar la figura del Comisario, el cual controla y evalúa la Administración Pública Paraestatal y lleva a cabo un programa de trabajo que contiene lo relativo a la fiscalización de los procedimientos de disolución, liquidación, extinción, fusión o enajenación de entidades paraestatales. Todo lo anterior promoviendo la eficacia y productividad.

AUDITORIAS GUBERNAMENTALES

Vigila y revisa el correcto funcionamiento de los fondos y valores del gobierno federal para promover el adecuado uso de los recursos federales y evitar irregularidades.

EVALUACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El desempeño de los servidores públicos se evalúa de distintas formas. Por un lado se lleva un control de la situación patrimonial de los servidores públicos y en caso de existir irregularidades se realizan auditorías respecto de su situación patrimonial y se realizan inspecciones cuando procedan en los términos de la ley. A su vez se evalúa a los servidores públicos a través de la Contraloría Social.

CONTRALORIA SOCIAL Y SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

El ciudadano coopera directamente en la evaluación del servidor público a través de la Contraloría Social, la cual tiene un Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía y, a través de los Comités de Solidaridad en el Programa Nacional de Solidaridad, en la que el ciudadano mismo, por elección de la ciudadanía se convierte por elección democrática en Vocal de Control y Vigilancia, y se encarga de revisar que los recursos destinados a la ciudadanía se aprovechen

eficientemente, como de evaluar el desempeño de los servidores públicos.

Para agilizar la Gestión Pública, existe un Programa de Simplificación Administrativa con la finalidad de apresurar los trámites que el ciudadano realice con las dependencias gubernamentales, buscando darle mejor atención y calidad en cualquier trámite gubernamental.

Si un particular al celebrar un contrato con alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, considera que sus derechos fueron afectados, existe el Recurso de Inconformidad donde la SECODAM recibe, tramita y resuelve las demandas, llevando además un registro de las mismas.

Las denuncias, quejas y orientación también se facilitan mediante el sistema de orientación y sugerencias por teléfono llamado SACTEL. Asimismo existe el Programa Paisano que facilita la llegada y salida de los ciudadanos al país, que cuenta con instalación de módulos de orientación y sugerencias.

Existe un Contralor Interno que evalúa y controla las acciones de la misma SECODAM, el cual es designado por el Presidente de la República, llevando así, el Sistema de Control y Fiscalización del Gasto

Público a su máxima expresión.66

**66 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Estructura y
Funcionamiento de la Administración Pública Federal.**

CAPITULO SEXTO

VI. REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

COMENTARIO A LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES LEGISLATIVAS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha sido reformada el 22 de julio de 1994, por el honorable Congreso de la Unión, con el propósito de fortalecer el marco de actuación de quienes laboran en el gobierno.

El espíritu de estas reformas se orienta a dignificar y elevar la función pública, afirmando el desempeño de las responsabilidades de los que ocupan un empleo en la Administración Pública Federal, como un ejercicio cotidiano de cumplimiento estricto al Código Ético de conducta prescrito en la Ley, que consagra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Las principales modificaciones administrativas entre otras, son las siguientes:

LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBERÁN ABSTENERSE DE AUTORIZAR O CONTRATAR OBRAS PÚBLICAS, ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS, ENAJENACIONES O PRESTACIONES DE SERVICIOS DE CUALQUIER NATURALEZA, PROPORCIONADOS POR SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PERSONAS INHABILITADAS PARA TRABAJAR EN ESTA O SOCIEDADES DE LAS QUE ESTOS FORMEN PARTE.

Con esto se pretende evitar que los servidores públicos aprovechen, en su beneficio, el cargo que ocupan, utilizando las relaciones, conocimientos o información que con tal motivo tengan, en detrimento de la imparcialidad y transparencia que deben caracterizar a las relaciones del gobierno con sus proveedores o prestadores de bienes y servicios.

La misma prohibición se extiende a las personas inhabilitadas para trabajar en el sector público y a las empresas o sociedades de las que estas formen parte ya que considera que quienes han sido sancionados de esta manera, es porque cometieron una falta grave y no tienen calidad moral para trabajar en y para el gobierno.

A manera de ejemplo el sector público no podrá contratar los servicios de cualquier empresa o despacho en que participen servidores públicos o personas inhabilitadas, tales como: despachos jurídicos, de asesoría y contabilidad, empresas constructoras, proveedores, notarias públicas, etc.

SE AMPLIO EL PERIODO DE INHABILITACIÓN, EL CUAL PODRÁ SER HASTA DE 20 AÑOS POR FALTAS GRAVES O CUANDO EL MONTO DEL DAÑO CAUSADO, O BENEFICIO OBTENIDO, SEA SUPERIOR A 200 VECES EL SALARIO MÍNIMO MENSUAL VIGENTE EN EL DISTRITO FEDERAL Y DE 1 A 10 AÑOS SI NO EXCEDE DICHO MONTO.

Para que una persona que haya sido inhabilitada por un plazo mayor de 10 años pueda volver a desempeñar un empleo público, una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretende ingresar, de aviso a la Secretaría General de Desarrollo Administrativo an forme razonada de tal circunstancia.

Con esta medida, se procura una mejor defensa de la Administración Pública y de la Sociedad, protegiéndolas de conductas ilícitas de los servidores públicos; además se podrán diferenciar, con sanciones más estrictas a aquellos que cometan una falta grave, con

dolo y de manera habitual respecto de aquellos que cometan faltas por simple negligencia, sin intención y sin causar daño a la administración o a la sociedad.

Las áreas de atención y trato con el ciudadano son ejemplos en las que por la naturaleza de sus funciones pueden presentarse irregularidades graves que perjudiquen al Gobierno y a la Sociedad y a las que ahora podrá sancionárseles con el rigor de las nuevas disposiciones.

LOS SERVIDORES PÚBLICOS TENDRÁN OBLIGACIÓN DE SUPERVISAR QUE EL PERSONAL BAJO SU MANDO CUMPLA CON LO ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y CON TODAS LAS NORMAS QUE REGULAN EL SERVICIO PÚBLICO.

De esta forma se busca que los mandos medios y superiores procuren el cumplimiento de las funciones sustantivas del personal sujeto a su dirección, observando en todo momento los principios que rigen el servicio público. Esta medida tiene especial importancia en las áreas que tienen trato directo con el público.

POR PRESENTAR CON FALSEDAD LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL, SE ESTABLECIÓ QUE LAS SANCIONES PODRÁN

*SER DE SUSPENSIÓN, DESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN HASTA
POR TRES AÑOS.*

*EL SERVIDOR PÚBLICO QUE NO PRESENTE SU DECLARACIÓN
PATRIMONIAL POR CONCLUSIÓN SERÁ INHABILITADO POR UN AÑO.*

*De acuerdo con lo analizado anteriormente, y ratificando lo
propuesto en la presente tesis jurídica, el H Congreso de la Unión ha
llevado a cabo las reformas necesarias para que las Contralorías Internas
de todas las Secretarías de Estado dependan directamente de la
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, teniendo ésta,
competencia directa para investigar, procesar y sancionar a todos aquellos
servidores públicos que incurran en responsabilidades administrativas, ya
que con anterioridad aún habiendo sido creada con esa finalidad, en la
práctica estaba limitada dependiendo del monto de la irregularidad para
poder actuar directamente, ya que sólo funcionaba como vigilante en los
casos de poca cuantía.*

*Dichas reformas serán mencionadas a continuación de acuerdo al
Diario Oficial de fecha 24 de Diciembre de 1996 y son:*

*ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma la fracción XII del artículo 37
de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar
como sigue:*

Artículo 37.-

I. a XI.

XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría,

a XXV.

Se han cambiado las facultades que inicialmente eran de asesoramiento o consulta, como la de opinar previamente, en cuanto al nombramiento de los titulares de las áreas de control en las dependencias de la Administración Pública, para que en lo sucesivo sean facultades de designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las entidades públicas y de la Procuraduría General de la República. Las áreas de control de cada dependencia, dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Las reformas al precepto señalado, concede a las áreas de control, la celeridad y

categoría de autoridad para los efectos de la Ley de Amparo, consecuentemente sus facultades para ordenar, dictar resoluciones y ejecutarlas, lo que encuadra en el concepto de autoridad a que se refiere al Art. 11 de la Ley de Amparo. También será representante jurídico para la defensa de sus resoluciones en la esfera Administrativa y Federal. Se justifica su limitación el ámbito exclusivo Federal, puesto que son dependencias de la Administración Pública Federal y no pueda invadir las esferas de las autoridades locales.

ARTICULO SEGUNDO.- Se reforman al primer párrafo y la fracción I del artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para quedar como sigue:

Artículo 62.- Los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- Recibirán quejas, investigarán y en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades,

determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

ii y iii.

ARTICULO TERCERO.- Se reforman los órganos 48 y 56 fracción VI, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como siguen:

Artículo 48.- Para los efectos de esta ley se entenderá por Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Artículo 56.-

I. a V.

VI.- Las sanciones económicas serán aplicadas por la Contraloría interna de la dependencia o entidad.

Artículo 57.- Todo servidor público deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

La Contraloría Interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.

El superior jerárquico de la dependencia o entidad respectiva enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones.

Artículo 60.- La Contraloría Interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor el día 11 de Enero de 1997.

SEGUNDO .- *Se derogan las disposiciones legales y administrativas que se opongan al presente decreto.*

TERCERO.- *En tanto el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo designa a los titulares de los órganos de control interno, así como a los de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, los actuales titulares continuarán en su cargo y ejercerán sus atribuciones en los términos de este decreto.*

CUARTO.- *Los órganos de control interno de las entidades paraestatales resolverán los procedimientos de responsabilidades administrativas y los recursos de revocación que, a la entrada en vigor del presente decreto, se encuentren en trámite en las Dependencias Coordinadoras de Sector, relativos a asuntos de las citadas entidades, así como los que se inicien por hechos consumados con anterioridad a la entrada en vigor antes mencionada. Dichos procedimientos y recursos continuarán resolviéndose conforme a las disposiciones legales que los rigen.*

QUINTO.- *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará los actos que correspondan a efecto de que, para al ejercicio fiscal de 1997, los recursos financieros destinados al pago de los sueldos y prestaciones de los servidores públicos que por virtud del presente decreto pesarán a depender de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se transfieran a esta última.*

Las dependencias y entidades continuarán proporcionando los espacios físicos, los recursos humanos y materiales que requieran los referidos órganos de control interno.

La relación laboral del resto del personal de dichos órganos de control interno no se modifica por la entrada en vigor del presente decreto.

México D.F., a 6 de diciembre de 1996.- Sen. Laura Pavón Jaramillo, Presidenta.- Dip. Agustín Torres Delgado, Presidente.- Sen. Ricardo Naumann Escobar, Secretario.- Dip. Victoria Eugenia Méndez Márquez, Secretario.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y seis.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor.- Rúbrica.

CAPITULO SEPTIMO

VII. PROPUESTAS DE REFORMAS AL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

En los capítulos anteriores, he analizado algunos aspectos del sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este tema puede estudiarse desde diferentes puntos de vista, y cualquiera de sus aspectos puede dar lugar a una gran cantidad de comentarios y análisis. Por tal motivo, en el presente capítulo no pretenderé laborar un análisis exhaustivo del tema pero debe quedar claro que con esta reforma que propongo se pretende aumentar su eficacia, logrando así que tenga una mayor repercusión en la vida del Estado de Derecho, en el entendido que el problema de la corrupción no se remediará totalmente a través de las funciones de control, en virtud de que no es un fenómeno exclusivo del Gobierno, sino que abarca a toda la sociedad en su conjunto por deficiencias de carácter educacional, moral y ético. En la medida en que se incluyan estos sólidos valores, junto con el interés por las instituciones del Estado y su problemática, se evitará la corrupción. Por lo tanto, ha de ser el control tan sólo un instrumento de apoyo para lograr éste fin.

Al comienzo de la presente tesis, me refería a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como una dependencia concebida como el Órgano que encabeza, unifica y da congruencia al Sistema de

Control y Evaluación Gubernamental. Para tal efecto, la exposición de motivos de la iniciativa que adiciona el art. 32 Bis. De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece: para armonizar el Sistema de Control y de la Administración Pública Federal, se requiere integrar en una Secretaría de Estado como se propone en el art. 32 Bis., facultades para normar y vigilar al funcionamiento de operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal y sancionar, o en su caso denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público.⁶⁷

A mi juicio, antes de realizarse la reforma del 24 de Diciembre de 1996, existía cierta contradicción, ya que por un lado, se pretendía dar unidad al Sistema de Control y por el otro, se mantenía la función de control de las unidades internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, lo que propiciaba la dispersión de tan importante función. Por otra parte, la exposición de motivos antes referida, señalaba: Es importante resaltar que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no releva a las Dependencias y Entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan los recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor y lo que estará a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación será precisamente establecer la

67 DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. El Marco Legislativo para el cambio. Editado por la Presidencia de la República. MEXICO. Pág. 124

regulación que asegure el funcionamiento de sus respectivos sistemas de control y que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal
68

En cuanto a las facultades disciplinarias de la Contraloría he de decir, que este aspecto del control también se encontraba disperso, an virtud de que el Artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecía: La Contraloría interna de cada Dependencia será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría, que comunicará los resultados del procedimiento al Titular de la Dependencia o Entidad. En este último caso, la contraloría interna, previo informe al superior jerárquico, tumará el asunto a la Secretaría.

El sólo hecho de diseminar la función disciplinaria en Contralorías internas, anulaba la posibilidad de dar unidad al Sistema Nacional de Control y Evaluación. La eficacia en el control se conseguirá en la medida en que los órganos de éste realicen su función de manera diligente y

68 Ibidem, Pág. 124

oportuna en un ámbito estructural más simple.

Se ha tenido la experiencia de que algunos servidores públicos se han hecho de sus fortunas durante el ejercicio de sus funciones, así pues, un medio que se podría aplicar para evitar que esta situación se repita, es estableciendo los medios jurídicos adecuados para exigir al servidor público la responsabilidad que conlleva al uso indebido de los recursos del erario. Es necesario que se eduque a las futuras generaciones en un mínimo de valores éticos. Este hecho queda probado históricamente, ya que muy diversos mecanismos de control no han logrado erradicar la corrupción.

Sin embargo, considero que las reformas contempladas en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 24 de Diciembre de 1996, en lo que respecta a la designación, control y fiscalización de los Contralores Internos de las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal por la Secretaría de Contraloría, constituyen un gran avance en la lucha contra la corrupción administrativa, ya que de esta manera, los órganos de control interno de cada dependencia podrán fiscalizar aún el mismo titular de dichas Secretarías, rompiéndose la vinculación económica y administrativa que existía anteriormente, cuando cada titular nombraba a su propio contralor interno.

Por lo antes expuesto, me he permitido analizar el órgano de control con que contamos actualmente que es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, por lo que una de las figuras a la que cambiaría ciertas características es a la del Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ya que por el hecho de ser designado por el Presidente de la República, se daría una probable ausencia de imparcialidad..

Al respecto la proposición que se presenta es la forma de designar específicamente al Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ya que para lograr una mayor eficacia y aquidez en las funciones referentes a una Contraloría General, será necesario que cuente con las siguientes características:

Profesionista cuyo nivel académico sea excelente.

Conocimientos amplios y experiencia suficiente en Administración Pública y Privada..

Designación por el Congreso de la Unión que es el órgano máximo de representación popular.

Para llegar a ocupar este puesto administrativo serán necesarios los siguientes pasos:

11.- Convocatoria Nacional publicada por el Congreso de la Unión

para sustentar examen de aptitud, experiencia y conocimientos relativos a la Administración Pública y Privada. A dicha convocatoria podrán acudir todos aquellos profesionistas que cuenten con los requisitos de nivel de educación y de experiencia.

21.- Los tres mejores sustentantes participarán en la elección que el Congreso de la Unión junto con el Poder Ejecutivo lleven a cabo para elegir al nuevo Secretario de Contraloría. Esta característica referida a los resultados del examen dará la garantía de que el Contralor General será una persona honesta, honrada y con probidad, profesional y gran vocación de servicio público, evitando vínculos con los Secretarios de Estado, con el Ejecutivo Federal, así como con los partidos políticos. Esto logra la característica de imparcialidad que tanto ha preocupado.

De estos candidatos, dos ocuparán cargos en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como subsecretarios, cuyas funciones consistirán en facilitar la vigilancia al Secretario, de todos los Secretarios de Estado así como de los Contralores Internos de cada Dependencia. Todo esto aunado a las funciones actuales de la Secretaría.

31.- Anualmente el Contralor General deberá rendir un informe ante al Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, en el que notificará de todos aquellos hechos relevantes sucedidos durante dicho año.

Asimismo rendirá un informe patrimonial público antes de iniciar sus funciones y terminando su período de 4 años, independientemente del anual.

A través de este informe, el Congreso de la Unión evaluará la labor realizada y podrá, en casos graves, llevar a cabo su destitución. El Secretario durará en sus funciones 4 años, con el propósito de que no coincida con el período sexenal, pudiendo tener una mayor garantía de la imparcialidad de sus funciones.

De esta manera resultará una persona con la suficiente competencia para sancionar y controlar la correcta aplicación de las funciones de los Contralores Internos de todas las Secretarías de Estado.

CONCLUSIONES

Vivir en un Estado de Derecho, exige cotidianamente, actitudes de respeto y apego a la Ley, tanto por parte de los ciudadanos, como por parte de los servidores públicos.

Ningún progreso será verdadero, si a su lado la sociedad no logra desterrar corruptelas, ineficacias e ineficiencias.

Combatir la desconfianza en nosotros mismos y desechar lo que nos pueda desunir.

La viabilidad de la existencia de México como Nación Soberana, se asienta en nuestra capacidad para acrecentar lo que nos une, para estimular lo que nos es común, para reforzar los atributos que nos den identidad nacional y que nos permitan fortalecer nuestra capacidad de respuesta a la crisis.

Aunque muchas personas que prestan sus servicios dentro de los sistemas de control gubernamental, son personas convencidas de que la corrupción es cada día más nociva para nuestra vida particular y social, existen servidores públicos que revierten este pensamiento y estos principios creando un ente que ameneza día con día nuestra seguridad, nuestra integridad y nuestras vidas y lo que es peor la de los

nuestros

En relación al párrafo anterior, cabe aclarar, por lo tanto, que en México, se requiere de Servidores Públicos que:

- No sean indiferentes frente a los problemas del desarrollo social y económico;*
- Que antepongan el interés social al suyo propio;*
- Que entiendan la estructura burocrática al servicio de la sociedad;*
- Que entiendan que trabajar para el gobierno es un honor y una oportunidad de servir;*
- Que otorguen el más alto valor a la lealtad institucional, a la eficiencia en el desempeño y, sobre todo, a la honradez y limpieza con la que se deban manejar los recursos a ellos confiados;*
- Que reconozcan, en fin, que su obligación principal es apegar su conducta al derecho vigente.*

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha instaurado un código de ética y de conducta. La Administración Pública debe ser entendida como servicio público exigido por un compromiso político y social previo, y no como un negocio de particulares. Por lo que el sentido final de esta reglamentación no es otro que el de vivir en un Estado de derecho, el cual exige cotidianamente, actitudes de respeto y apego a la ley, tanto de los ciudadanos como de los servidores públicos.

Con relación a las reformas del Art. 37 fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es importante resaltar que la finalidad que se persigue es la de ampliar las facultades de vigilancia y control que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ejerce en las diferentes entidades de la Administración Pública Federal.

Las funciones que ha adquirido la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, serán en lo futuro, las propias de una autoridad con facultades de decisión y no solamente de consulta.

Se debe entender que la reforma establece que los titulares de las oficinas de Control Interno de las dependencias, además de asumir la categoría de autoridades, desempeñan las funciones de ordenar y decidir, y no como anteriormente sucedía que tan solo ejercían las de Consultoría y Staff.

La intención de la reforma al cobijar a los titulares de Control y Quejas en la Secretaría de Contratoría y Desarrollo Administrativo, es la de dar a estos funcionarios el carácter de objetividad e imparcialidad en la administración, para que de esta forma, el titular no se vea influenciado o comprometido por sus relaciones de dependencia o coordinación, con el resto del personal de la propia dependencia.

Para lograr que la gestión pública alcance niveles de excelencia, no basta con adecuar algunos procedimientos y trámites administrativos. Es preciso, asimismo, obtener el compromiso de los Servidores Públicos de que su actuación frente a la sociedad estará signada en todo momento por principios superiores de honestidad, economía, imparcialidad y lealtad a las Instituciones. Lo contrario sería una franca involución y una incongruencia que no podemos permitirnos en los momentos difíciles que vive México.

La Secretaría de Contratoría y Desarrollo Administrativo, coordina el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental junto con los órganos de control estatales para fomentar la eficiencia y la productividad, así como para promover que los servidores públicos ajusten su conducta a los principios del código de ética que están claramente definidos en la LFRSP. Es por eso que pienso que el hecho de promover ciertos cambios en cuanto a la designación del Secretario de Contratoría y Desarrollo Administrativo nos dará la tranquilidad de saber que contamos con una persona cuyas

características son propias de un Contralor General, el cual vigilará imparcial y eficazmente las funciones de todo aquel servidor público desde el más alto nivel hasta el más bajo, ya que al Gobierno en su conjunto, le interesa que los mecanismos de control y vigilancia, sean cada vez más modernos, más operativos y más rigurosos.

Por lo anterior es necesario mencionar un gran avance en cuanto a la reforma efectuada el 24 de Diciembre de 1996 a la fracción XII del art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece como facultad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, no sólo la supervisión sino la designación y remoción de los titulares de las Contralorías Internas, ampliándose su facultad, la cual por su naturaleza debió haber tenido siempre,

BIBLIOGRAFIA

- 1) DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. *Elementos de Derecho Administrativo*. Ed. Limusa, México, 1991.
- 2) FRAGA, MANUEL. *Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa. 300. edic. MEXICO 1990.
- 3) BRAVO AHUJA, VICTOR. *Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*. Edit. Diana. MEXICO 1989
- 4) GOMEZ COLLADO, ROBERTO. *Avances del Derecho Administrativo, Económico y Social*. Edit. INAP. MEXICO 1985.
- 5) PEREZ DE LEON E., ENRIQUE. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. Edit. Porrúa. 130. Edic. MEXICO. 1992
- 6) FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa. 270. Edic. MEXICO 1988.
- 7) SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo; Doctrina Legislación y Jurisprudencia*. Edit. Porrúa. 80. Edic. MEXICO 1977.

- 8) MARTINEZ VERA, Rogelio. *Nociones de Derecho Administrativo*. Edit. Banca y Comercio. 50. Edic. MEXICO 1978.
- 9) TENA SUCK, Rafael. *Derecho Procesal del Trabajo*. Edit. Trillas. 30. Edic. MEXICO 1989.
- 10) AFTALION. *Derecho Penal Administrativo*. Buenos Aires, Ed. Arayu, 1955.
- 11) COSTA, Emilio. *Historia del Derecho Público y Privado*. Madrid, Ed. REUS 1930
- 12) BURDESE, Georges. *Manual de Derecho Romano*. Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1972
- 13) BEZZI, Osvaldo Máximo. *El Poder Disciplinario de la Administración Pública: Naturaleza, Procedimiento y Control Jurisdiccional*. Buenos Aires Argentina. *Revista del Colegio de Abogados de la Plata*. Julio-Diciembre de 1982. Año XXIV- No.43.
- 14) GARCIA MARIN, José María, *El Oficio Público en Castilla durante la baja Edad Media* Sevilla, Universidad de Sevilla. 1974
- 15) MARILUZ URQUIJO, José María. *Ensayos sobre los Juicios de Residencia Indianos*. Sevilla. *Escuela de estudios Hispanoamericanos de*

Sevilla. 1952.

16) PEREZ GALAZ, Juan de Dios. *Derecho y Organización Social de los Mayas. Campeche. Gobierno Constitucional del Estado de Campeche.* 1943.

17) LOPEZ AUSTIN, Alfredo. *La Constitución Real de México Tenochtitlan.* UNAM, México 1961

18) DE SAHAAGUN, Fray Bernardino. *Historie General de las Casas de la Nueva España. Tomo II, libro 8o. capítulo XVII.* 2 Pedro Robredo, México, 1938

19) OTS Y CAPDEQUI, José María. *Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano.* Madrid. Ed. Biblioteca Jurídica Aguiler, S.A 1969.

20) SANCHEZ BELLA. *La Organización Financiera de las Indias. Escuela de Estudios Hispano- Americanos de Sevilla* 1968

21) TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1908-1989.* México. Ed. Porrúa 1989. Pág. 35.

22) CHAVERO Alfredo. *LIBRO CUARTO. Cap. XIV*

23) *Seminario sobre las responsabilidades administrativas e inconformidades*, SECOGEF, SEMIP y FERTIMEX. Lázaro Cárdenas, Mich. 16, 17 y 18 de Mayo de 1990.

24) HAMILTON, Alexander. *Federalist*. 1787

25) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

26) BURDESE, Georges. *Manual de Derecho Público Romano*. Barcelona. Bosh Casa Editorial 1972

27) CARDENAS, Raúl. *La Responsabilidad de los funcionarios Públicos*. Edit. Porrúa, México. 1982

28) DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *El Marco Legislativo para el Cambio*. Edit. Por la Presidencia de la República. Tomos I y III. México. 1983

29) LANZ CARDENAS, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno de México. Antecedentes Históricos y legislativos*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1987